



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학석사 학위논문

조보에 관한 기록학적 고찰

2016년 2월

서울대학교 대학원

협동과정 기록관리학 전공

서진원

조보에 관한 기록학적 고찰

지도교수 정 궁 식

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함

2015년 12월

서울대학교 대학원

협동과정 기록관리학 전공

서 진 원

서진원의 석사 학위논문을 인준함

2015년 12월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

조선시대의 조보(朝報)는 국왕의 국정수행에 대한 정보를 주요 내용으로 하는 일종의 소식지로서 조선시대부터 갑오개혁(甲午改革) 직후까지 매일 단위로 승정원을 통해 생산되어 고위관료, 중앙과 지방의 각 관청에 유통되었다. 본고에서는 조선시대 조보에 대해 문헌학적 분석을 중심으로 한 연구를 실행하였다.

기록물로서 정의한 조보에 대해 기록 관리 체계로의 분석을 피하여 체계적 틀에서의 관리 가능성에 대하여 고찰하였다. 또한 조보와 관보의 직접적 비교를 시도함으로써 두 대상의 공통점 및 차이점을 밝히고 이를 계통적 관점에서 접근하였다. 조보와 관보는 현대 기록학의 1차적 가치와 2차적 가치를 모두 갖는 공통점이 있지만, 통시적 흐름과 시대상에 따른 제도 변화의 영향을 받아서 일정 부분 차이가 존재한다. 이는 기능분화의 관점에서 조망할 수 있는데, 그럼에도 크게 변질되지 않은 동질적인 부분이 있다는 것을 본고를 통하여 밝혔다.

기록학적 관점에서 조보는 조선시대에서 당대 활용도가 높았던 1차적 가치를 지닌다. 또한 일종의 정보 공개 창구 역할을 하였다. 마지막으로 조보는 보존을 통해 조선 시대 기록 체계에 편입되어 향후 사서 편찬의 축으로 활용되는 비현용 단계의 2차적 가치를 가짐을 알 수 있다. 조보는 기록물적 속성을 띠고 있는 1차 자료로서의 기능을 하는 측면이 있었으나 별도의 규정이나 체계는 미비하였다. 대신 생산에 있어서 특정한 관리 체계를 갖췄으며 수집과 활용 측면에서도 관례가 존재하는 것으로 추정되는 등 일정한 기록 관리의 객체로 기능하였을 여지가 있다.

주요어 : 조보(朝報), 관보(官報), 기록 관리

학 번 : 2014-20144

목 차

머리말	1
제 1 장 조보의 생산, 수집, 활용	4
제 2 장 조보의 게재 내용과 생산 목적	19
제1절 게재 내용	19
제2절 생산 목적	23
제 3 장 조보의 기록물적 성격	30
제1절 기록물로서의 조보	30
제2절 관보와의 비교	37
맺음말	48
참고문헌	50
Abstract	55

표 목 차

[표 1] 조보 게재 금지사항 내용별 분류	20
[표 2] 관보 내용 규정의 변천	42

머리말

조보(朝報)는 조선시대 국왕의 국정수행 정보를 주요 내용으로 하는 일종의 소식지로서 조선시대부터¹⁾ 갑오개혁 직후까지 매일 단위로 승정원을 통해 생산되어 고위관료, 중앙과 지방의 각 관청, 일반인들에게 유통되었다.²⁾ 조보 이외에도 조지(朝紙), 저보(邸報), 경보(京報), 기별(奇別) 등의 명칭으로도 불렸다.

이러한 조보에 대해서 언론학계는 과거 행해졌던 정부의 관(官)문서 형태 중 하나이자, 특히 근대 신문사(新聞史)의 맹아적 성격을 띠는 존재로 다루는 경향이 있었다. 이는 현대 신문의 기원을 조보에서 찾으려는 시도이며 커뮤니케이션 특성에 보다 집중하는 측면이 없지 않다.³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾ 역사학계는 언론학계와는 다른 측면에서 조보에 주목하였다. 개괄적인 조보의 면모를 밝힌 시도로서 지배 이데올로기 형성에 도움이 되는 매체로 언급한 사례가 있다.⁷⁾ 또한 조보를 통한 정치사적 영향력을 분석한 연

1) 조보의 기원은 여러 가지 설이 있지만, 조선 중종(中宗) 시기 이후에 정기적인 체계가 되었다는 것이 다수설이다. 이후 임진왜란을 거쳐서 후기에 이르러 실질적인 효력을 발휘하였다고 볼 수 있다. 조보의 기원에 대해서는 차배근, 박정규의 다음 연구를 참조할 수 있다.

차배근(1984), 「中國 邸報의 起源과 發達過程에 관한 小考」, 『언론정보연구』 제21호, 서울대학교 언론정보연구소, pp. 53-99.

박정규(1978), 「朝報의 起源에 대한 研究」, 『언론정보연구』 제17호, 서울대학교 언론정보연구소, pp. 115-134.

2) 조보의 폐지 시기에 대해서는 명확히 밝혀진 바가 없다. 관보가 창간된 갑오개혁 이후 일정 기간 동안에도 병행 발행된 조보가 현존하는 것으로 보아 폐지 시기가 모호하다.

서울대학교규장각(1996), 『古文書』 12, 해제 참조.

3) 차배근(1984), 위의 논문.

4) 박정규(1982), 「朝鮮王朝時代의 前近代의 新聞에 關한 研究」, 서울대학교 대학원 신문학과 박사학위 논문.

5) 김영주(2008), 「조보에 대한 몇 가지 쟁점」, 『한국언론정보학보』 통권43호, 한국언론정보학회, pp. 247-281.

6) 조맹기(2011), 「소문(所聞)에서 신문(新聞)으로: 『조보』, 대간 제도, 『독립신문』 사이의 내적 연관성」, 『스피치와 커뮤니케이션』 제15호, 한국소통학회, pp. 121-156.

7) 김정수(1999), 「『朝報』의 발행과 그 성격」, 『史學研究』 제58 · 59호, 한국사학회,

구8), 개인일기에 나타난 조보 활용 양상을 바탕으로 문화사적 기표로서 조보를 생활사의 영역에서 고찰한 연구9) 등으로 외연의 확장이 이어졌으며 이러한 경향은 현재 진행형이라고 볼 수 있다. 그러나 조보를 단일 대상으로 한 독립적 연구는 그다지 많지 않다. 언론학과 역사학계의 선행 연구가 상존함에도, 조보는 독자적인 규정을 갖지 못한 채 관례적인 성격으로 운용되었기 때문에 실체를 규명하는 것이 쉽지 않다. 또한 대상의 가독을 방해하는 독특한 글씨체로 인해 접근성이 떨어진다는 어려움도 있다.10)

조보는 그동안 갑오개혁 직후부터 발행되기 시작한 관보(官報)의 연장선상에서 널리 인식되고 있다.11) 정보의 공유라는 측면에서 두 대상의 연계는 분명 타당성을 갖지만, 각각의 대상이 지니는 사회 전반적인 영향력, 게재된 내용이 갖는 다방면의 정보적 측면 등을 고려할 때 공통점과 차이점이 모두 존재하는데 이에 대한 연구는 많지 않다. 특히 현대 기록학의 관점에서 조보를 본격적으로 검토한 연구가 미진하다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

기존 연구들이 주목하였던 조보의 발급 과정이나 유통 과정 혹은 도구로서의 가치에서, 보다 시각을 다각화 하여 기록물 본질적 속성으로서 조보의 의미를 규명하고자 한다. 본고에서는 먼저 생산 및 활용의 단계에서 조보의 실제 발행 현황을 체계적 틀 안에서의 관점으로 살펴보고자

pp. 723-755.

8) 김경래(2007), 「仁祖代 朝報와 公論政治」, 『韓國史論』 제53호, 서울대학교 국사학과, pp. 203-255.

9) 유영옥(2011), 「『頤齋亂藁』를 통해 본 ‘朝報’의 유통과 함의」, 『동양한문학연구』 제33호, 동양한문학회, pp. 237-266.

10) 비교적 최근에 이르러 몇몇 기관에서 소장 조보를 탈초하여 수록하는 작업을 진행하고 있어서 현존하는 자료가 그리 많지 않은 상황에서 상당한 접근성의 개선이 있었다. 서울대학교규장각과 국사편찬위원회의 다음 저작들은 그러한 노고의 일환이다.

서울대학교규장각(1996), 『古文書』 11, 12

국사편찬위원회(2008), 『國史編纂委員會所藏 古文書』 1(朝報 上), 2(朝報 下)

11) 최정태(1992), 『한국의 官報』, 아세아문화사.

위의 연구의 경우, 관보를 중심으로 논의를 전개하는 가운데 계통적 흐름에서 조보를 연결시키면서 문헌학적 방법으로 대상을 분석한다.

한다. 또한 조보의 개괄적 분석을 통해 게재 내용과 생산 목적을 밝힌다. 이후 조보와 관보를 기록물로 볼 수 있는 근거를 상정하고, 보다 체계화된 환경에서 기능하는 관보와의 본격적인 비교를 꾀한다. 이 과정에서 조보와 관보가 독립적인 개체로서의 차이점만이 아니라, 통시적 흐름에서 연관성이 어떠한지 밝히는데 초점을 맞춘다.

종합적으로, 당대에 조보가 가지는 역할에 있어 새로운 시각을 제시하고자 한다. 해당 과정에서 근거 규정이 존재하는 관보는 현행 법령 및 당대 법령을 중심으로, 규정이 뚜렷치 않은 조보는 현존하는 문헌에 게재된 사례 중심으로 논의를 전개하였음을 밝힌다.

제 1 장 조보의 생산, 수집, 활용

조보의 생산은 대부분 승정원(承政院)이라는 조직을 거쳤다.¹²⁾ 승정원은 정종(定宗) 즉위 2년(庚辰, 1400) 때 독립된 기구로 설치되었는데, 국왕 직속 비서기구로서 왕명 출납의 역할이 주였음은 주지하는 바이다. 국왕의 최측근으로서 국왕과 관료 세력 사이에서의 완충 역할을 하였으며 인사권에 개입했었을 정도로 상당한 정치적 영향력을 행사했다.¹³⁾¹⁴⁾ 국정 운영 최종 결정권자인 왕에게 도달하는 정보 흐름의 중심에 있었기에 가능했던 일이다. 조보의 생산 맥락은 당대 상위 계층을 위시로 한 정보의 집중과 유통 정황을 드러낸다. 승정원의 주요 임무는 출납하는 문서의 기록화 과정을 담당하는 것이다. 『승정원일기(承政院日記)』는 이의 최종 결과물이며, 촘촘한 정보망을 생성하는 조보는 일련의 주요 구성요소로 작용한다.

승정원에는 정3품 당상관 6승지(都承旨, 左承旨, 右承旨, 左副承旨, 右副承旨, 同副承旨) 휘하에 당후(堂後)라고도 불린 정7품 주서(注書) 2인 및 가주서(假注書) 1인이 있었고, 이외 하위직으로 문서처리와 기록 및 연락 사무를 담당하는 25인의 서리(胥吏)들이 존재하였다.¹⁵⁾ 승지가 관리직으로서 감독의 역할을 하였다면, 실질적으로 기록 생산의 역할을 담당하였

12) 승정원을 거치지 않은 타 기관의 자체 생산 조보가 발견되나, 극히 일부분이다. 특히 조정 문서 업무에 관여한 홍문관 등에서 생산한 조보가 간혹 발견된다.

서울대학교규장각(1996), 앞의 책 참조.

13) 이동희(1993), 「朝鮮 世宗代 承政院의 活動과 그 政治的 意味」, 『歷史學報』 제138집, 역사학회, p. 10.

14) 한편 승정원의 역할에 대해 복합적인 논의를 꾀한 연구가 상존한다. 비서 기구로서 왕권 강화의 역할을 수행함과 동시에 왕과 접촉할 수 있는 선봉으로서 언관(言官)의 기능을 일정 부분 하였다는 지적이 그것이다. 하지만 조보의 생산과 관련하여 언관의 대표격이라 할 수 있는 양사(司諫院, 司憲府)와 잦은 마찰이 있는 기록이 남아 있는 것으로 보아 최소한 조보의 생산에 있어서 주체 기관인 승정원의 성격은 언관의 그것과는 차이가 있다고 할 수 있다. 홍문기(2004), 「갑오개혁 이후 비서기관의 변천과 군주권」, 서울대학교 대학원 국사학과 석사학위 논문 참조.

15) 『六典條例』, 吏典, 承政院 및

김운태(2002), 『朝鮮王朝政治行政史-近世篇』, 박영사, p. 157. 참조.

던 것은 주서이다. 이들은 『승정원일기』를 비롯하여 각종 사초 기록의 작성을 전담하였으며, 세조(世祖) 대에서부터는 『실록』 편찬을 담당하는 춘추관의 기사를 겸하게 될 정도로 전문화된 영역을 구축했다.¹⁶⁾ 문무반 모두 가능했던 승지와는 달리 주서 직에는 오직 문관만을 임명한다는 사실은 이러한 배경에서 기인한다.¹⁷⁾ 검증된 시스템을 매개로 편찬의 실무자를 선정한다는 면에서 조보는 신뢰받을 수 있는 자격을 갖춘 사람에 의해 생산되는 체계의 산물이라고 하겠다. 다음 기사들을 통해 조보 생산 과정에서 실무진으로서 주서의 역할을 살펴볼 수 있다.

“당후(堂后-주서의 별칭)의 직임은 실로 기주(記註)를 관장하여 임금의 행동과 국가의 정사를 기록하니, 한원(翰苑)에 버금가는 막중한 임무입니다. 그런데 근래 전혀 사람을 가리지 않아 식자들이 한심하게 여긴 지 오래입니다. 그에게 조강(朝講)에서 대간이 아뢰는 말을 조보(朝報)에 대강만을 초출(抄出)하였으며, 성상의 비답에 있어서도 잘못하여 빠뜨린 곳이 많았습니다. 사리에 어두워 직무를 제대로 수행하지 못한 과실이 큼니다. 당해 주서를 파직하소서.”¹⁸⁾

“비밀히 한 일을 조보(朝報)에 내지 않을 경우 주서(注書)는 으레 양사의 구실아치에게 써주어 대간(臺諫)에게 통하게 하여야 합니다. 그런데 지난번 비밀 전교는 주서가 양사에게 써 보내지 않았기에, 성상소에서 정원의 하급 구실아치를 불러 써 보내라는 뜻으로 타이르니, 답하기를 ‘양사에서 알고 싶으면 나름대로 쪽지 편지를 써 탐문하라.’고 하였습니다. 일의 체모를 알지 못하고 대간을 경멸한 죄를 징계하지 않을 수 없습니다. 해당 주서를 파직하소서.”¹⁹⁾

16) 『世祖實錄』 世祖 3年 7月 16日

以金鉤知中樞院事 金末陞資憲兼成均司成 注書梁順石河漢近兼春秋館記事官 注書兼春秋始於此 (조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

17) 김운태(2002), 앞의 책, p. 157.

18) 『仁祖實錄』 仁祖 6年 11月 21日

諫院啓曰: 堂后之任 實管記注 君舉國政 書諸簡策 爲任之重 亞於翰苑 而近來全不擇人 識者之寒心久矣 再昨朝講時 臺諫進啓之言 只抄出大概於朝報 而至於聖批之語 亦多錯誤 疎漏之處 其昏不舉職之失甚矣 當該注書請罷職 (조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

19) 『光海君日記』 光海 5年 1月 4日

司憲府啓曰 祕密事不出於朝報 則注書例當書給兩司之吏 使之通於臺諫 頃日祕密傳教

한편, 조보 편집 실무는 주서가 담당하였지만 조보 생산의 총 책임자는 승지였던 것으로 보인다. 이는 다음 기록에서 잘 나타난다.

“전일 귀희(歸希) 등을 사사(賜死)할 적에 전지(傳旨) 가운데 미안한 말이 있기 부표(付標)해서 내렸으니, 그 뜻이 범연한 것이 아니었다. 그런데 그 때 승지가 제대로 살피지 못한 결과 아울러 조보(朝報)에 등사해 나오게 하였으니, 일이 부당하기 짝이 없다. 해당 승지를 추고하라.”²⁰⁾

조보는 편집 과정을 거치며 게재 내용의 선택권은 승정원의 주서에게 있었다. 이를 총괄하는 결재권을 갖는 것이 승정원의 당상관인 승지였다. 그러나 승정원에서 전적으로 조보의 편집을 담당하기 보다는 양사(司諫院, 司憲府)의 서리들이 가려 뽑아 조보를 생산하였다는 기록이 존재한다.

본원이 아뢰기를, “무릇 내외(內外)의 출입 공사(出入公事)는 모두 일기축(日記軸)과 단초책(單抄冊)에 기재되어 있으므로 본원의 서리(書吏)가 양사의 기별서리(奇別書吏)에게 내주면 양사의 서리가 널만한 것을 가려 뽑아 조보(朝報)에 쓰고 각사(各司)의 서리가 따라서 등서(謄書)하는 것이 규례입니다. 본원은 단초(單抄)와 일기(日記)를 내주기만 하면 될 뿐이고 조보에 널지 내지 않을지는 당초 분부하는 일이 없었습니다. (하략)”²¹⁾

注書不爲書送兩司 城上所 招政院下吏 諭以書送之意 則答以‘兩司如欲聞知 可自書片簡探問也 其不識事體 輕蔑臺諫之罪 不可不懲 當該注書請命罷職 司諫院亦啓論 而並不從 (조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

20) 『仁祖實錄』 仁祖 10年 11月 17日

上下教曰頃日歸希等賜死時 傳旨中有未安之語 付標而下意非偶然 其時承旨不能致察 竝謄出於朝報事極不當當該承旨推考

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

21) 『承政院日記』 仁祖 14年 7月 14日

本院啓曰凡內外出入公事 皆載於日記軸單抄冊 本院書吏出給于兩司奇別書吏 則兩司書吏抄擇可出者 書之朝報各司書吏 從而謄書乃是規例

本院則只出給單抄日記而已 朝報出否初無分付之事

(한국 고전 종합 DB:

이 기사를 통해 조보는 일방적인 정보의 흐름이 아니라 일정한 부분의 취사선택이 가능한 두 번의 편집 과정을 거쳤다는 점을 추측할 수 있다. 이에 대해서는 자세히 후술하기로 한다.

위의 사례로 또한 주목할 만한 것은 바로 일기축(日記軸)과 단초책(單抄冊)의 존재이다. 조보는 『승정원일기』 등을 원천으로 하여 편집되었다.²²⁾ 그러나 『승정원일기』는 한 달 단위로 편찬하여 춘추관에 보관하였던 데 비해 조보는 일(日) 단위로 발행하였기 때문에 『승정원일기』를 원천으로 하여 편집하기는 불가능하였다. 장차 승정원일기로 정리·편찬될 ‘매일의 승정원 기록’을 원천으로 하였을 터인데, 이러한 시간 공백을 메워주었던 것은 일기축과 단초책이었다.

축(軸)은 문서의 묶음 형태를 말한다. 즉, 간략한 문서 묶음들을 이용하여 승정원에서 조보에 실릴 내용의 윤곽을 잡아주면 주로 양사(司憲府, 司諫院)의 서리들이 와서 취집하는 방식으로 조보가 생산되었음을 알 수 있다. 일기축과 단초책 이외에도 조보의 원천 자료가 된 것이 전교축(傳敎軸)이었다. 전교는 “탐전(榻前)에서 부르는 대로 받아쓰게 한 구두 유시를 승지가 받아 적어 반포하는 것과 혹은 사알(司謁)이 각방(各房)에 전하는 것을 각방에서 문자로 써서 반포하는 것”²³⁾, 즉 임금의 명령이나 의사전달을 의미하는 것이다. 전교축은 승정원일기의 대체물로서 내용상 차이가 없었다.²⁴⁾ 따라서 전교축 역시 조보 제작에 이용되었을 것이다.

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MS&url=/itkcdb/text/nodeViewIframe.jsp?bizName=MS&jwId=A14&moId=070&daId=140&gaLid=249&gaId=&yoId=&ilId=&leId=&NodeId=ms_k-A001&setid=1931754&Pos=1&TotalCount=2&vipyunid=undefined

22) 차배근(1984), 앞의 논문, p. 78.

23) 『審理錄』 제31권, 기미년(1799) 1, 서울.

탐전(榻前)에서 부르는 대로 받아쓰게 한 구두 유시를 승지가 받아 적어 반포하는 것과 혹은 사알(司謁)이 각방(各房)에 전하는 것을 각 해방(該房)에서 문자로 써서 반포하는 것을 전교(傳敎)라고 한다.

承旨於榻前以呼寫之口諭 承書頒布與或以司謁之傳于各房者 各該房以文字書頒謂之傳敎
(한국 고전 종합 DB:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MK&url=/itkcdb/text/bookListIframe.jsp?bizName=MK&seojiId=kc_mk_g023&gunchaId=&NodeId=&setid=30519)

전교와 함께 승전색(承傳色)의 구전 하교(口傳下敎)도 조보에 게재되었다. 이에 대한 언급은 다음과 같다.

혹 승전색(承傳色)이 구전 하교(口傳下敎)를 받아서 나오면 육승지(六承旨)가 청좌(廳坐)하여 전하는 내용을 글로 옮겨 쓰되 “승전색을 통하여 구전으로 하교하다.[以承傳色口傳下敎]”라고 쓰고 조지(朝紙)에 적어 반포하는데, 그 체모는 또한 전교와 같다.²⁵⁾

초기(草記) 또한 조보의 자료로 이용되었다.²⁶⁾ 왕과 직접 대면하지 못할 때에, 관료들이 승전색을 통해 임금에게 보고하던 관습이 있었는데 이 때 작성되는 것이 초기였다.

일기축, 단초책, 전교축, 승전색의 구전하교, 초기 등을 원천자료로 하여 조보를 작성하지만, 해당 기록의 하루치를 모두 조보에 게재하지는 않았다. 다음의 기사를 통해 국왕 재가(啓下) 문서 혹은 아월(舉條) 문서 중에서도 조보에 게재하지 않는 것이 있었음을 알 수 있다.

“대각(臺閣)은 시정(時政)에 대해 한 가지 일도 몰라서는 안 되는 것인데 (중략)

24) 전교축에 대하여는 명경일(2014), 「정조대 傳敎軸을 통해 본 『승정원일기』의 문서 謄錄 체계」, 『古文書研究』 제44권, 한국고문서학회, pp. 77-117. 참조.

25) 『審理錄』 제31권, 기미년(1799) 1, 서울.

又或承傳色奉口傳下敎而出則六承旨廳坐 以文傳書 書以承傳色口傳下敎 書頒朝紙 其體段亦與傳敎同

(한국 고전 종합 DB:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MK&url=/itkcdb/text/bookListIframe.jsp?bizName=MK&seojiId=kc_mk_g023&gunchalId=&NodeId=&setid=30519)

이와 관련하여 모리스 꾸랑은 조보의 원천 자료를 설명할 때 ‘왕이 내리는 일체의 명령을 국왕에게 늘 입시하는 승전색(承傳色)들이 직접 기록’한다고 하였는데 승전색의 구전하교에 대한 설명이라고 생각된다. 모리스 꾸랑, 이희재 역(1994), 『韓國書誌』, 일조각 참조.

26) 초기에 대하여는 이강욱(2010), 「『承政院日記』를 통해 본 草記의 전면적 考察」, 『민족문화』 제34집, 한국고전번역원, pp. 307-353. 참조.

승정원(承政院)에서 계하(啓下)되는 문서와 거조(學條) 가운데 조보(朝報)에 나오지 않은 것은 모두 대각(臺閣)으로 보내어 대각에 나아오는 신하들로 하여금 볼 수 있게 하소서. 이미 비국(備局)이나 해조(該曹)에 내린 것일지라도 또한 가져다 볼 수 있도록 함으로써 시청(視聽)을 넓히고 언의(言議)에 이바지 하는 방도로 삼게 하소서.”²⁷⁾

위와 같은 자료들을 이용하여 만들어진 조보의 가본(假本)²⁸⁾은 곧바로 기별서리(奇別書吏)들이 모이는 기별청(奇別廳)으로 보내진다. 기별서리들은 조보의 가본을 등서(謄書)하고, 등서된 조보를 기별서리와 기별군사(奇別軍士)²⁹⁾가 각 기관으로 가져가게 된다. 조보는 본질적으로 소식지, 정보지로서 시의성이 가장 중요하기 때문에 편집, 등서, 배포의 과정이 신속하게 이루어져야 한다. 기별서리는 각 기관에서 파견을 나와서 필사 업무를 주로 하지만 조보 등사본을 소속 관청으로 가져가는 역할도 겸한다. 승정원이 안건을 게재하면 각 관청은 1명의 서리를 보내서 이를 등록하여 본 소속 관청으로 유통을 시키고자 하였다. 이러한 등서를 담당하는 일종의 기능직이 기별서리라고 볼 수 있으며, 조보 배포에서 실제 매개체로서 기능한다고 할 수 있다. 기별군사는 각 중앙 관청 및 지방 관청에 조보를 배포하는 책임을 맡은 관원이다. 모리스 꾸랑의 『한국서지(韓國書誌)』에도 조보의 유통 과정이 다음과 같이 잘 설명되어 있다.³⁰⁾

27) 『英祖實錄』 英祖 10年, 1月 9日

臺閣之於時政 無一事不當知, (중략), 請自政院啓下文書及學條 不出朝報者 悉送臺廳使詣臺之官 得以見之 雖已下備局該曹者 亦許取見 以爲廣視聽 資言議之道

(조선왕조실록 홈페이지: <http://sillok.history.go.kr>)

28) 조보가 일단 승정원 주서 등에 의해 가본(假本)이 만들어지고 이후 각 서리들이 모여서 완성된 조보의 형태를 만드는 것으로 이해, 설명 편의상 첫 번째 단계의 것을 가본이라 지칭하였다.

29) 기별(奇別)은 소식을 뜻하는 말로서, 현재에서도 쓰이는 용어이다. 조보의 동의어로 사용되기도 하였으며, 동일 맥락에서 기별서리는 조보로 대표되는 조정 소식 (혹은 정보)의 유통 과정에 깊숙이 개입하는 하급서리(서리는 문서처리, 기록사무, 연락사무 등 관장)로 상정할 수 있겠다.

30) 박정규(1982), 앞의 논문, p.102. 재인용

“국왕에게 늘 입시하는 승전색(承傳色; 내시부(內侍府)의 정·종4품 관직)들이 왕이 내리는 일체의 명령을 직접 기록하여 대궐 안에 있는 승정원에 보낸다. 승정원서리들과 여러 관청 및 고위관리들이 파견한 서리, 그리고 그 밖에 승정원 서리들에게 구독료를 낸 사람들이 승전색이 가져온 기사가 도착하며 어떠한 명령이라도 소개되어지며 그것을 필사하게 된다. 이것이 조보를 구성하게 된다. 각 관청과 고위관리들과 한 달에 한 꾸러미 반을 조보 구독료로 지불한 민간인들에게 계속 배달하는 기별군사에게 넘겨준다.”

해당 기록을 보면 필사자가 승정원서리들, 관청 파견 서리, 고위 관리가 보낸 서리, 승정원 서리에게 구독료를 낸 사람 등이었다. 배포 대상은 각 관청, 고위관리, 구독료를 지불한 민간인 등이었다.

승정원이 모은 문서를 일방적으로 취집하여 택하는 것이 아니라, 각 관청이 기별서리라는 매개체를 통해 게재 내용에 대한 의견을 나뉘을 가능성이 있으며 어느 정도 유연성이 있었음을 가정할 여지를 준다. 하지만 이러한 권한을 이용한 기별서리들의 월권이 횡행하기도 하였다. 승정원의 지시에 따르지 않고, 조보의 내용을 멋대로 작성한 기별서리의 치죄를 요청하는 다음과 같은 기록들이 있다.

김광옥이 아뢰기를, “무릇 조보(朝報)를 등사해 낼 때 헌부의 기별서리(奇別書吏)는 일체 정원의 분부를 따라서 하는 것이 격례입니다. 그런데 이번 비국(비변사)의 회계를 본원에 고하지 않고 임의로 조보에 써서 내었으니 너무도 지나친 소행입니다. 해당 기별서리를 각별히 추핵하여 치죄함으로써 이후의 폐단을 방지하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, 윤허한다고 전교하였다.³¹⁾

31) 『承政院日記』, 仁祖 16年 5月 12日

金光煜啓曰 凡朝報謄出之際 憲府奇別書吏 一從政院分付爲之 例也而今番備局回啓 不告本院 任意書出朝報 極爲過甚 當該奇別書吏 各別推覈治罪 以杜後弊 何如 傳曰 允 (한국 고전 종합 DB:

<http://db.itkc.or.kr/itkcdb/text/nodeViewIframe.jsp?bizName=MS&jwId=A16&moId=050&daId=120&iId=&gaLid=179>)

“이번 도목정사(都目政事) 가운데 97도(度)에서 102도까지는 조지(朝紙)에 반포하지 말 것이니, 이 부분은 전관(銓官)이 몰랐던 것으로 담당 서리(書吏)들이 저들 내부에서 농간을 부린 것이라고 합니다. 기강이 아무리 땅에 떨어졌기로 서니 변괴가 어찌 이 지경에까지 이르렀단 말입니까. 인신(印信)을 위조하는 것은 극률(極律)로 처벌받는데, 더구나 이렇게 많은 정목(政目)을 위조하여 반포하려고 한 경우이겠습니까. 너무도 분하고 원통하여 아무 말도 하고 싶지 않습니다. 해당 서리에 대해서는 한 치의 용서도 없이 법을 살피 형률을 시행하되, 이 일은 결코 서리 한 사람이 한 것이 아닐 것이니, 속히 형조로 하여금 엄히 조사하여 실정을 켜 뒤에 주범과 종범을 가려 계품(啓稟)하여 처리하도록 하겠습니다. (하략)”³²⁾

승지 심풍지(沈豐之)가 아뢰기를,

“(상략)일소와 이소의 시관에 대해 하비(下批)한 뒤에 본원(本院)에서 구전으로 시관에게 통지하여 나누어 나가게 했을 뿐이고, 애초에 문적(文跡)을 반포한 일이 없었습니다. 그러므로 기별서리(奇別書吏)는 과연 조지(朝紙)에 베껴서 반포하지 않았는데, 일소를 주장(主掌)하는 제용감(濟用監)의 하리가 궐내에서 대령하다가 시관들을 따라나가서 시관들이 나누어 나아가는 것을 목격하고, 그가 스스로 써서 소보(小報)에 반포하여 각사(各司)가 일시에 베껴서 전하게 된 것입니다. 막중한 시관의 낙점을 이와 같이 잘못 반포한 것은 너무도 놀라운데, 반포하지도 않은 문적을 사사로이 써 낸 것은 더욱 무엄한 일입니다. 해감(該監)의 하리를 유사(攸司)로 하여금 엄히 다스리게 하는 것이 어떻겠습니까?”(하략) ³³⁾

32) 『承政院日記』, 高宗 29年 4月 1日

又以刑曹言啓曰, 議政府啓辭內, 今番都目政事中, 自九十七度, 至一百二度 勿爲頒布 頒諸朝紙矣 此卽銓官所不知 而執吏輩之從中作奸云 紀綱雖曰掃地 變怪胡至此極 印信之僞造 係是極律 則況此許多政目之僞造頒布者乎 憤惋之極 寧欲無言 該吏之按法施律 不容少緩 而必非一吏之所爲 亟令秋曹 嚴覈得情 分首從啓稟酌處
(한국 고전 종합 DB:

<http://db.itkc.or.kr/itkcdb/text/nodeViewIframe.jsp?bizName=MS&jwId=K29&moId=040&daId=010&iId=&gaLid=018>)

33) 『日省錄』, 正祖 12年 8月 21日

承旨 沈豐之啓言試望分所經先頒布上下試官換次委折依下教查實則一二所試官下批後自本院口傳知委於試官使之分進初無文跡頒布之事故奇別書吏則果不謬頒朝紙而一所主掌濟用監下吏待令於闕內隨諸試官出去目見試官之分詣渠自書出頒諸小報以致各司之一時

이미 정해진 조보 게재 내용에 대해 각 기관의 기별서리들이 임의로 수정하거나 위조하는 경우가 있었던 것이다. 승정원에서 허락하지 않은 내용을 가지고 소속 기관의 이익에 맞게 서리들이 자의적으로 조보의 내용을 수정하여 각사(各司)에 배포하였다 발각되는 사안들이 있었다. 또한 조보의 자의적인 수정이나 위조에 대해 엄벌을 내리는 것을 확인할 수 있기에, 조선 정부 역시 조보의 생산과 유통 과정에서 나타나는 폐단을 정확하게 인식하고 있었고 일정한 통제를 꾀했음을 알 수 있다.³⁴⁾

이러한 사안들은 조보의 내용이 편집 및 필사 과정을 거치면서 그대로 전재(全載)되지 않는다는 측면에서 발생한다. 임의 수정이 일어날 수 있는 과정은 두 측면으로, 조보로 편집되는 과정, 즉 다른 문서 혹은 자료로부터 조보가 처음 생산되는 작업 과정에서이고, 그러한 조보를 각 기관의 기별서리들이 필사하는 과정이 다른 하나이다. 두 과정 모두 내용의 소략화나 편집이 이루어지는 경우가 있었다고 보인다. 승정원 자체에서 조보에 실을 만한 내용의 느슨한 윤곽을 잡은 가본(假本)을 내면, 이 중에서 각 기관 소속의 서리들이 취사선택하여 필요에 맞는 정보만을 필사해갔다. 이는 승정원을 기점으로 하는 일방향적 정보 배포보다는 좀 더 쌍방향적인 형태였을 것이다. 또 다른 시각으로, 대다수의 정보를 가진 승정원에서 1차적으로 걸러낸 후에 각자 필요한 정보를 취한다는 측면에서 정보 밀집도가 심한 국왕 정점의 정보 홍수를 방증하는 예라고도 할 수 있을 것이다.

전술한 조보 편집의 두 가지 과정 중 전자에 있어서 주서의 영향력이 작용한다면, 후자에 있어서는 전술한 바와 같이 각 기관의 기별서리들이

謄傳莫重試官落點之如是誤頒已極驚駭未頒布之文跡私自書出尤涉無嚴該監下吏令攸司嚴治當該不飭之官員所當重勘而本院請推之外無他可施之罰何以爲之從之教以官員拿處

(한국 고전 종합 DB:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MI&url=/itkcdb/text/nodeViewIframe.jsp?bizName=MI&jwId=G12&moId=100&daId=080&gaLid=061&gaId=&yoId=&ilId=&leId=&NodeId=mi_k-G001&setid=170451&Pos=19&TotalCount=20&vipyunid=undefined
)

34) 김경수, 앞의 논문, p. 738.

개입되었다. 기별서리의 필사 과정에서 내용의 간소화 여부는 기존 연구에 존재한다. 동일 날짜의 관보와 필사조보를 분석하였는데, 전체 기사 건수가 관보는 22건인데 비해, 필사조보는 11건이고 이러한 필사조보 내용은 모두 관보의 기사에 포함됨을 밝혔다.³⁵⁾ 기사 개수의 감소 뿐 아니라, 맥락을 통해 의미가 통하는 글자들인 ‘黃海道’나 ‘郡’ 등의 글자들이 사라지면서 필사에서 효율을 최대한으로 이끌어내려고 했던 것으로 보인다. 각 기관에서 기별청(奇別廳)에 출입하는 서리들이 자신들의 이해관계에 맞는 정보를 취사선택했다는 사실을 알 수 있다.

조보의 배포에 있어서 조보는 기본적으로 필사본이기에 그 수량은 한정적이며 자연히 모든 수요를 충족시킬 수 없었다. 조보의 독자층은 원래 최고위 관료 계층과 사대부에 한하였으나 시간이 흐를수록 확대일로에 있었다. 그만큼 사회 상위층의 고급 정보에 대한 정보의 갈망이 높았던 시기였으나, 수요에 비해 전달 수단이나 매체가 극히 한정적이었다. 중앙 관청에 배포되는 조보는 대략 40여 부였고, 이외 지방에 배포되는 할당량까지 포함하면 대략 440여 부였을 것이라고 한다.³⁶⁾ 이는 어디까지나 공식적인 발행분이었고 필요에 맞는 필사본을 더하면 상당한 수가 늘어날 것이다. 민간에 배포되는 부수는 이에 포함되지 않았다.

이처럼 민간에 널리 배포되는 양상이었는데도 불구하고, 공공 영역에서 조보의 체계적 보존에는 큰 신경을 쏟지 않았던 듯하다. 다음의 언급은 조보의 보존에 대한 내용이다.

일찍이 지금 사간원과 사헌부에서 사건을 초기별(草奇別³⁷⁾) 에다 작은 글씨로

35) 박정규(1982), 앞의 논문, pp. 103-104. 해당 논문에서는 甲午(1894) 7월 初10日자 조보와 開國 503年 7월 初 10日자 관보의 내용을 비교하여, 본문과 같은 결과를 얻었다고 언급한다.

한편, 갑오개혁을 전후로 하여 조선의 조보 체제가 곧바로 소멸된 것은 아니다. 또한 관보가 처음부터 조보와는 완전히 다른 성격을 가졌던 것도 아니다. 위의 연구자는 이러한 시기 관보와 조보를 대상으로 비교를 하면서, 여기서 언급하는 관보는 승정원의 원본 조보에 가까운 내용일 것이라고 간주하였다.

36) 김경수(2000), 『‘언론’이 조선왕조 500년을 일구었다-조선시대의 언론·출판 이야기-』, 가람기획, pp. 55-56.

써서 보관한 것을 보았는데 그 의의 또한 좋았다. 그런데 내가 상고하려고 보니 훼손되고 유실되어 볼 만한 것이 하나도 없었다. 입법의 의도는 좋았으나 준행(遵行)하지 못하니 어찌한단 말인가.³⁸⁾

이는 순암(順菴) 안정복(安鼎福)이 개인 문집에서 당대의 문서 보관 실태를 언급한 내용이다. 당시 상황에서 기별(奇別), 즉 조보에 대한 보존 현황은 좋지 못했을 것으로 보이는데 이는 조보가 당대에 있어서 상당한 정도의 대량 복제 문서였기에 더욱 그러했음을 유추 가능하다.

그렇다면 필사되어서 각 기관으로 보내졌던 조보는 관청에서 어떻게 관리 되었을까. 이와 관련하여 조보의 정리를 추정할 수 있는 조보축(朝報軸)의 존재에 대한 언급을 찾아볼 수 있다. 하나는 『승정원일기』 개수 시에 조보를 대량으로 수집하였는데, 이 과정에서 민간의 조보 묶음을 갖고 오라는 지시의 내용이다.³⁹⁾ 또한 철종(哲宗) 시기의 『일성록(日省錄)』에는 내각(內閣), 즉 규장각의 조보축을 훔치려는 자를 벌에 처했다는 내용⁴⁰⁾이 등장한다. 상례에 의거, 조보의 상당수는 묶음(軸)으로 각

37) 기별(奇別)은 조보의 이명(異名) 중 하나로서 받아들여지고 있다.

38) 『順菴集』, 順菴先生文集 第9卷, 書

嘗見今諫院憲府有草奇別 俗以邸報謂之奇別 細書以藏 其意亦好 余考視之 斷爛遺無一可觀 立法之意雖好 而不能遵行 奈何. (한국고전종합 DB 홈페이지 http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MM&url=/itkcdb/text/textViewIframe2.jsp?bizName=MM&seojiId=kc_mm_a534&gunchaId=av009&munchaId=01&finId=015&NodeId=mm_s_all&setid=198083&Pos=0&TotalCount=1&startTransText=kc_mk_g011_av009_015&endTransText=kc_mk_g011_av009_015&N2chkVal=0&searchUrl=ok)

39) 『日記廳謄錄』, 改修日記謄錄 移文秩, 英祖 5年 五月日

(상략) 李喪人之渾家上京 既已知之是乎矣 朝報軸則尙在鄉第之說 曾已聞之 而李喪人方以遷客事 姑未上京云 其朝報 若不在恩津 則在連山 不在恩津連山 則在茂朱 必須於李喪人在鄉時搜來 可以取考 故前後累次移關爲有在果 更爲發關 (하략)

(한국고전종합DB 홈페이지:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=KO&url=/itkcdb/text/textViewIframe2.jsp?bizName=KO&seojiId=kc_ko_h052&gunchaId=av001&munchaId=&finId=002&NodeId=ko_s_all&setid=202565&Pos=0&TotalCount=2&startTransText=kc_mk_h052_av001_002&endTransText=kc_mk_h052_av001_002&N2chkVal=0&searchUrl=ok_)

40) 『日省錄』, 哲宗 4年 10月 2日

命朝報軸及書冊偷竊漢嚴載仁遠惡鳥定配其餘諸漢竝放送

기관에 따라 관리되었으며 필요할 때에 꺼내서 활용되었을 것임을 추정할 수 있다. 또한 현존하는 조보의 묶음별 정책본들도 존재하는데 보취(報聚), 난선(爛選), 난초(爛抄), 난록(爛錄), 난보(爛報), 난여(爛餘), 난휘(爛彙) 등의 명목 하에 묶여 있는 경우가 상당수이다.⁴¹⁾ 이 같은 조보 묶음이 민간 유출본인지, 철저한 공문서 보존 체계 속의 산물인지 불분명하다는 점에서 면밀한 추후 검토가 요구되나 낱장 단위의 기록이 아닌 묶음 단위로서 가치가 발생하고 제고된다는 점은 분명하다. 묶음의 행위는 ‘작종(作綜)’이라고 할 수 있는데, 이러한 작종에 대해 ‘낱장의 문서를 한 곳에 모으거나 등록과 같은 방식으로 정리된 것을 의미할 수도 있기에’⁴²⁾, 등록류로서의 조보 묶음 정리의 성격에 대해 추정해볼 여지가 있다. 등록으로서의 조보의 성격은 폐기를 언급하면서 후술한다.

각 기관별 보존 실태에 대한 기록은 희귀하다. 이의 유추에 있어서, 방대한 일기를 남긴 이재(頤齋) 황윤석(黃胤錫)의 개인 문집의 언급이 시사점을 제공한다.

의영고 기별군사가 와서 前月 21일 이후부터 29일까지의 조보를 바쳤는데, 스스로 21일자 조보 1장은 잃어버렸다고 하기에, 그로 하여금 찾아오라고 했다. 또 기별군사가 “의영고의 세 낭청은 초1일~10일의 조보는 主簿가 차지하시고, 11일~20일 조보는 直長이 차지하시고, 21일~그믐날의 조보는 奉事가 차지하시는데, 이는 前例입니다. 매일 돌려 보신 뒤에 각각 차지하실 분께 돌아갑시다” 하였다.⁴³⁾

左右捕廳啓言慶熙宮 內閣樓下庫所在朝報軸及書冊偷竊漢嚴載仁則莫知公簿自犯罪戾而買贓人李道信則贓是三十冊而納不過數軸白華鎮等敢以轉賣專事漫漶竝囚臣廳以待處分嚴漢移送秋曹請依律勘處教以嚴漢罪犯不啻罔赦渠以無根着浮浪闖徒自稱內侍者尤極巧惡嚴刑一次後遠惡島定配其餘諸漢竝放送

(서울대학교 규장각한국학연구원 홈페이지:

<http://e-kyujanggak.snu.ac.kr/home/index.do?idx=06&siteCd=KYU&topMenuId=206&targetId=379>)

41) 최정태(1992), 앞의 책, pp. 27-31.

42) 김혁(2003), 「朝鮮時代 中央官廳 記錄物에서 謄錄의 위상」, 『書誌學報』 26권, p.101.

43) 유영옥(2011), 앞의 논문, p. 246. 해석 포함 전제

『頤齋亂藁』, 英祖 44年 7月 5日

중부시는 조보를 날마다 돌아가며 본 뒤 두 提調에게 나누어 보내, 세 낭청에게
는 주지 않고 다만 새 달력 분배 件이 약간 있다고 한다.⁴⁴⁾

궁중에 쓰이는 기름과 꿀, 과일 등의 관리를 맡아보던 관청인 의영고(義盈庫)는 열흘 단위로 당시 관청의 주재관이었던 주부부터 차례로 조보를 나누어 가졌다. 왕실 계보인 선원록(璿源錄)의 편찬이 주 업무였던 중부시(宗簿寺) 역시 위계별로 조보의 열람에 대한 시차를 두었으며 동시에 소유 여부 역시 차등을 두었음을 알 수 있다. 위의 사항을 종합해 본다면 각사(各司)의 기별서리들이 승정원 기별청에 가서 필사해 온 각사 소유의 조보는 복수본(本)이 있었음에도 여건상 모든 관원들에게 동등한 혜택으로 활용되기에 힘들었다. 이에 따라 시간차를 두어서 상위 위계부터 차례대로 열람하였고 그 소유 역시 그러했기에 하급 관원에게는 차례가 돌아가지 않는 경우가 있었던 것으로 보인다. 각사에서 조보 관리가 어느 정도 독자성을 두고 이루어졌음이 각기 다른 방식의 관리 방안을 통해서 드러난다. 배포되면서 늘어난 수만큼이나 각 기관 고유의 사정에 맞게 다양한 방식의 열람 및 보존 방법이 존재했으며, 느슨한 연결고리가 민간 계층에게 조보가 흘러들어가는 계기를 마련했을 개연성이 있다. 실제 각 기관의 관료 일부에게 소유에 대한 권한을 부여하는 모습은 이를 뒷받침한다. 동시에 이러한 시속을 비판하는 『실록』 기록도 존재하는데, 이는 조보의 무분별한 유통을 경계하는 사례라고 할 수 있겠다.

모든 국사가 비밀이 지켜지지 않고 있는데, 이는 승정원에서 잘 검속하지 않기

義盈庫奇別軍士, 來納前月二十一日以後, 至二十九日朝報, 而自言二十一日一丈見失, 故使之推覓以來. 又言“本庫三郎位, 初一日至十日朝報, 則主簿次知, 十一日至二十日朝報, 則直長次知, 二十一日朝報, 則奉事次知, 此有前例, 而每輪示, 後各歸次知云.

44) 유영옥(2011), 앞의 논문, p. 247. 해석 포함 전제.

『頤齋亂藁』, 英祖 45年 6月 19日

聞本寺朝報, 逐日輪覽後, 分送于兩提調, 而三郎位不與, 只有新曆分兒若干件云.

때문입니다. 의득한 일이 있으면 바깥 사람이 먼저 알고서 ‘오늘은 무슨 일을 의논하였다.’라고 합니다. 어찌 나라의 큰 일이 이처럼 비밀이 지켜지지 않습니까? (중략) 사관도 그 말을 누설하고 있어서 매우 사리에 부당하니 정원에 하교해서 이런 폐단이 없게 해야 합니다.⁴⁵⁾

그렇다면 이러한 조보의 폐기 방식에 대한 의문이 남는다. 관청에 소장된 조보는 본질적 속성에 맞게 등록류로 관리되었을 것이라 추측된다. 조보는 태생적으로 등록(騰錄)이며, 실제로도 등록의 형태로 보존되었던 듯하다.⁴⁶⁾ 매일 배포되고 멀리까지 유통되는 특성상 하나의 원본에 대한 중요성은 자연히 반비례할 수밖에 없으며, 원본 자체가 낱장 개념이기에 개별 단위로 관리하기는 어려웠을 것이다. 왕실을 비롯한 각 기관의 소식을 취합하여 승정원에서 최종 출고하는 조보의 배포에 있어서 등사는 필수적이며, 소식지의 성격을 가진다는 측면에서 유통 중요성을 생각해 볼 때 더욱 그러하다. 현존하는 조보 기록들은 일정한 단위로 편철⁴⁷⁾되어 있는데, 특히 지방에 발간되던 조보의 경우 5일치 혹은 10일치로 묶여있어야 했던 현실적 필요성 때문에라도 이는 자연스러운 일이었다. 조선의 등록체계에서 기록의 보존 기간은 특별한 언급이 없다면 ‘준영구’에 해당하였으며, 각 기록은 현대 기록학적 생애주기 관점에 맞추어 자연스럽게 활용되었음은 이미 밝혀진 바이다.⁴⁸⁾

45) 『中宗實錄』, 中宗 10年 5月 2日

凡國家之事不密 此 承政院不能檢舉之故也 有議得之事 則外人先知 而今日某事議得云 豈國之大事如此不密乎 且凡被駁之人 歸經筵官之家 問曰 今日某人啓某人之事 某人啓吾之某事乎 此弊不小 且史官亦漏其言 甚不當理 下教政院 俾無此弊爲當

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

46) 이에 대하여 이중화는 조보의 생산과정을 설명하면서 ‘조보의 발행은 순전한 정부의 공식 발행이 아니라 승정원이 매일 정사의 재가된 안건을 개관하면 국무 각 관청으로서 각 1인의 서리를 파송하여 이를 등록하여...(하략)’ 이중화(1918), 「半島의 新聞과 雜誌」, 『半島時論』, 1918 1월호의 글을 박정규. 앞의 논문, p.102.에서 재인용.

47) 양진석(2000), 「國民大 所藏 朝報의 특징」, 『學藝研究』 창간호, 국민대학교 박물관, pp. 45-53. 참조

48) 이형중(2012), 「조선시대 등록(騰錄)체계의 기록학적 의미와 현대적 변용」, 서울대학교 대학원 협동과정 기록관리학전공 석사학위 논문 참조.

종합적으로, 조보의 경우 생산 시스템은 꽤 정교한 편이었으며 또한 이에 대한 기록들이 상당수 남아 있음을 알 수 있다. 생산 주체는 주서를 실무진으로 하고 승지를 책임자로 하는 승정원이었지만 일방적인 방식의 방만한 정보 생산은 아니었으며, 효율성을 피하기 위한 각 기관의 선택이 가능하였다. 자연히 조보는 여러 가지 판본이 남을 수밖에 없으며 이는 현존하는 조보의 동일 날짜본의 내용들이 다르다는 점에서 쉽게 증명된다.⁴⁹⁾

조보의 생산, 수집, 활용에 있어서 눈여겨보아야 할 것은 기록 관리의 주체 기관이 일사분란하게 통제하기 보다는, 각 기관에서 융통성 있는 관리를 꾀한 측면이 많다는 점이다. 이는 생산 과정에서의 맞춤형 필사, 수집과 보존 과정에서의 독자적인 관리 양상을 통해 일견 알 수 있는 부분이다. 조보라는 매체의 유동적 특성에서 기인한 바와 함께, 생산에 보다 더 치중했음을 보여주는 일례라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 조보 역시 2차적 활용도를 가지기에 일정한 보존이 요구되었음을 바로 다음장에서 밝힐 것이다.

49) 전술한 바와 같이, 대표적인 고문서 소장 기관이라고 할 수 있는 규장각과 국사편찬위원회의 탈초본들이 있다. (서울대학교규장각(1996), 『古文書』 11, 12. 국사편찬위원회(2008), 『國史編纂委員會所藏 古文書』 1(朝報 上), 2(朝報 下)). 조선 말기와 대한제국에 걸쳐져 있는 등 시기도 겹쳐서 같은 날짜의 조보를 발견할 수도 있는데, 각 조보마다 판본이 미세하게 다름을 비교적 쉽게 발견할 수 있다.

제 2 장 조보의 게재 내용과 생산 목적

조보의 기본적인 게재 내용과 생산 목적을 실례를 바탕으로 분석함으로써 조보의 성격 규명에 보다 근접하고자 한다. 이 과정을 통해 대상의 실체를 좀 더 면밀히 살펴볼 수 있는 계기가 될 것이다.

제 1 절 게재 내용

조보의 주요 게재 내용은 전교(傳敎), 소장(疏狀), 비답(批答), 윤음(綸音) 등의 형태를 띤 국왕 중심의 문서 행정에 대한 사항들이라고 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 『실록』에 ‘조보는 승정원을 거쳐서 정령(政令)의 대부분을 기재한다’⁵¹⁾는 내용이 존재함에도 본 정령이 어떤 것인지에 대한 구체적인 규정은 미흡하다. 조보의 기원을 구술 문화의 맥락에서 살펴보거나⁵²⁾ 보편화된 문자인 이두를 이용하였을 것이라는 가정⁵³⁾은 조보가 명문화 된 규정으로는 제도 속에 편입되지 못하였던 점에서 기인한다. 조보의 게재 내용에 대한 명시화된 규정은, ‘정령 중에서 조보에 반포할 필요가 없는 것은 ’구전하교(口傳下敎)⁵⁴⁾라고 기록하고’ 라는 부분⁵⁵⁾이나, ‘기상 상황과 농사 현황 및 칙사의 유숙에 대한 장계 등을 보고한다는 내용을 실어

50) 박정규(1982), 앞의 논문, p. 78.

51) 『仁祖實錄』, 仁祖 2年 3月 25日

上晝講論語于資政殿 吏曹參判崔鳴吉曰 凡朝家政令 由於政院 出於朝報 故如其不可則隨事論啓 而內需司公事 只自本司踏印 而朝廷不得與聞 外方則雖知其非法 而不敢直稟 此宜致察也 (조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

52) 조맹기(2011), 앞의 논문 참조.

53) 차배근(1980), 「우리나라 朝報에 대한 新聞學的 分析攷 : 韓國新聞의 原型으로서의 그 史的 意義」, 『언론정보연구』 제17호, 서울대학교 언론정보연구소, p.68.

54) 신하들이 입시하지 않았을 때 임금의 구두 명령을 승전색(종4품 내시)이 승정원에 전한 것. 이강욱 옮김(2012), 『銀臺條例』, 한국고전번역원, p. 28 주석 14.

55) 『銀臺條例』, 故事, 政令之不必頒示朝紙者, 稱口傳下敎

야 한다'56)는 산발적 항목뿐이다.

그렇다고 해서 조보에 대한 규정이 전무하였던 것은 아니다. 조선시대에 효력을 발휘했던 각종 규정집에서 조보에 대한 언급은 산발적으로 나타나는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

[표 1] 조보 게재 금지사항 내용별 분류57)

내용 분류	금지사항	출전
내정 문제	무릇 <u>환곡</u> 의 일에 관한 전교 및 거조는 조보에 내지 말 것58)	『政院故事』
	무릇 청국인들의 이야기에 관계되는 일에 대한 전교, <u>환곡사의 전교 및 거조</u> , 군무기당(軍務騎堂-병조의 당상관) 군문의 將臣·捕臣의 입시에 관계되는 일은 모두 조보에 내지 말라59)	『銀臺便攷』
	皇壇 · 宣武祠의 문서 및 <u>환곡</u> ; 변정(邊情), 將臣과 捕臣의 法就, 청국인에 관계되는 사건(칙사 일행에 대하여서는 그리하지 않는다) 등의 일은 모두 조지(朝紙)에 반포하지 않는다60)	『銀臺條例』
국내 치안 및 군(軍) 관련	5군문의 대장 및 좌우포도대장이 만약 대장으로 입시하면 조보와 소보로 내지 말 것을 법식으로 정할 것61)	『政院故事』
	각 군문의 將臣 및 左右捕將이 대장으로 입시하였으면 조보와 소보에 내지 말라. 어느 승지의 입시로서 전교를 써서 낸다62)	『銀臺便攷』
	병조판서와 大將 · 捕將의 입시는 조보에 내지 않는다. (어느 승지의 입시로서 전교를 써 낸다. 다른 직책으로 입시하면 그렇지 않다)63)	『六典條例』
	무릇 변방의 정세에 관계되는 것으로 마땅히 비밀로 해야 할 것은 조보에 내지 말라64)	『銀臺便攷』
국외(明·淸) 관련	<u>무릇 청국인들의 이야기에 관계되는 일에 대한 전교</u> , 환곡사의 전교 및 거조, 군무기당(軍務騎堂-병조의 당상관) 군문의 將臣·捕臣의 입시에 관계되는 일은 모두 조보에 내지 말라65)	『銀臺便攷』

56) 『銀臺條例』, 通例, 夏至後立秋前農形·雨澤, 初次霜降, 勅使止宿聞, 竝頒諸朝紙

57) 박정규(1982), 앞의 논문 pp. 62-64. 내용 재구성

	명나라에 관계되는 일은 조보에 내지 말라 ⁶⁶⁾	『銀臺便攷』
	皇壇 · 宣武祠의 문서 및 환곡 ; 변정(邊情), 將臣과 捕臣의 法就, 청국인에 관계되는 사건(직사일행에 대하여서는 그러하지 않는다) 등의 일은 모두 조지(朝紙)에 반포하지 않는다 ⁶⁷⁾	『銀臺條例』
	皇壇 · 宣武祠의 문서 및 문적은 조보에 내지 않는다 (大年號는 쓰지 않는다) ⁶⁸⁾	『六典條例』
	무릇 大報壇에 속하는 문적은 조보에 내지 않는다. 大年號를 쓰지 않는다 ⁶⁹⁾	『銀臺便攷』

조보에 기재되어선 안 되는 내용들은 환곡 등의 민감한 내정에 관한 내용⁷⁰⁾, 각 군문의 대장과 포장 및 포도대장 등 국방과 치안 주체의 동정과 관련된 내용 및 국경 정세, 明(皇壇, 宣武祠 포함⁷¹⁾) · 淸 등 대증(對

- 58) 『政院故事』, 還穀, 凡還穀事 傳教及舉條 勿出朝報事 院吏徒配 下交 乙卯 九月二十日
- 59) 『銀臺便攷』, 朝報, 凡事係彼人等 說傳教還穀事傳教及舉條 事係軍務騎堂軍門將臣捕臣入侍 并勿出朝報
- 60) 『銀臺條例』 通例, 皇壇宣武祠文書及還穀邊情將臣捕將去就 事係彼人(勅行否) 筆書 并勿出朝報
- 61) 『政院故事』, 院例, 五軍門大將及左右捕盜大將 若以大將入侍則 勿出朝報與小報 定式事 下教 丁酉 四月初五日
- 62) 『銀臺便攷』, 將臣, 各軍門將臣及左右捕將 以大將入侍則勿出朝報小報 以某承旨入侍書出傳教
- 63) 『六典條例』, 吏典, 承政院, 總例, 兵判及大將捕將入侍則勿出朝報(以某承旨入侍書出傳教 · 以職入侍則否)
- 64) 『銀臺便攷』, 撮要, 凡係邊情宜秘者 勿出朝報
- 65) 『銀臺便攷』, 朝報, 凡事係彼人等 說傳教還穀事傳教及舉條 事係軍務騎堂軍門將臣捕臣入侍 并勿出朝報
- 66) 『銀臺便攷』, 事係皇明勿出朝報
- 67) 『銀臺條例』 通例, 皇壇宣武祠文書及還穀邊情將臣捕將去就 事係彼人(勅行否) 筆書 并勿出朝報
- 68) 『六典條例』, 吏典, 承政院, 總例, 皇壇宣武祠文蹟 勿出朝報
- 69) 『銀臺便攷』, 皇壇, 凡屬大報壇文籍 勿出朝報 勿書大年號
- 70) 현존하는 조보가 생산된 시기는 주로 임진왜란(壬辰倭亂) 이후의 조선 후기이다. 주지하다시피 이 시기는 삼정(三政)의 문란이 횡행했던 때이며 환곡은 그러한 폐단의 한가운데 있었다. 환곡제의 내용을 불허함은, 체제의 구조적 부패상을 드러내고 싶지 않았던 당대 지도층의 인식을 방증하는 예라고 할 수 있을 것이다.
- 71) 皇壇은 임진왜란 때 명나라 신종(神宗)이 원병을 보내 조선을 도와준 공을 생각하여 설치한 제단으로 숙종 대에 창덕궁 안에 설치하였다. 宣武祠 는 현 서소문동에 있었

中) 관련 내용 등이 해당한다. 즉, 민감한 내정 · 치안 · 국방 · 외교 등의 사안이 조보를 통해 알려지는 것은 제도적으로 방지하였다는 것이다. 이는 현대 국가의 정보 공개 측면으로서의 제한되는 영역과 비슷한 부분이다. 현대의 행정 개념이 국왕 중심 하에서 크게 분화하지 않았던 당대 시대상을 고려할 때 이는 더욱 그러하다.

정체의 존속에 민감한 내용들의 사전 배제를 통해 실제 조보에는 정보 공유 목적의 체제 유지에 도움이 되는 내용들이 실렸다.⁷²⁾ 다수의 기사가 인사 관련 기사로 이루어졌음을 상기할 때, 조보에 실리는 ‘대부분의 정령(政令)’이라는 것은 기본적으로 체제 존속을 위한 인사 관리 관계 정령임을 이해할 수 있다. 또한 국왕의 동정과 조정 소식이 상당 부분 포함됨과 동시에 진귀한 자연현상들도 게재되었는데⁷³⁾, 체제 유지를 위한 합목적성을 지니는 조보의 태생배경에 있어 재이 현상을 게재한 관상 기사 등은 농경 사회에 있어서 국왕으로 대표되는 정치권력의 영향력과 밀접한 관련 있다고 간주할 수 있기에 특별히 다른 성격을 가진다고 생각하기 어렵다.

결론적으로 조선시대 조보는 왕실 및 조정 매일 매일의 인사 동정 소식지에 가까운 내용을 담지하고 있었다. 이례적인 내용의 일들이 실리더라도 어디까지나 만인지하 정치 세력과 연계된 몇몇 기사들을 추가해서 전달하는 역할을 하였다. 조정의 권력 동향 뿐 아니라 매일 생산되는 기록

던 사당으로, 역시 임진왜란 때 군사를 거느리고 조선을 도운 명나라 지휘관인 형개(邢玠)와 양호(楊護)를 배향하였다.

72) 실제 게재되는 내용의 일부를 표본화 하여 분석한 선행연구가 존재한다.

박정규(1982), 앞의 논문, p. 96, 표 2·4-2 참조

이 같은 선행 연구는 방대한 조보 내용 중 일부분만을 유형화하여 분류한 시도임에도 극명한 차이점을 파악할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다고 할 수 있을 것이다. 해당 선행연구에 따르면 총 분석대상 969건의 기사 중 백분위 26%에 해당하는 261건이 직접적인 인사 발령을 명하는 기사였고 관련 있는 기사(정사, 인사, 숙배, 패초, 사직소와 그 비답에 관한 기사 등)까지 합하면 인사 관련 기사가 분석 대상 중 4/5 이상을 차지한다는 것을 밝히고 있다.(조사 대상 총 969건 중 785건 해당), 이외 범죄나 제향, 건강, 과거 시행, 문안, 관상 관련, 전직 관료 등의 인신에 관한 기사(사망 및 개명), 왕의 거동 및 외교 관련, 농형 기사 등이 소수 게재되었다.

73) 최정태(1992), 앞의 책, p. 151.

답게 일상성을 띠는 기사들(문안, 관상, 사망 기사 등)도 게재되었음을 알 수 있는데, 기본적으로는 이 역시 국왕 중심의 일원집권체제에서의 의미를 가진다고 간주되었을 가능성이 크다.

제 2 절 생산 목적

조보의 가장 큰 목적은 행정 정보의 공유라고 할 수 있다. 조보의 내용 중 상당수를 차지하는 고위 관료 인사 동정 등의 소식은 결국 행정 편의를 위한 정보 공유에 뜻이 있다. 정보는 발행 주체인 정치세력의 존속을 뒷받침하는 1차적 목적으로 이용된다. 이에 따라 군주의 동정과 조정의 공식적 행정 사항에 대한 안내는 당대의 주요 관청에 빠짐없이 배포되었다. 폭넓은 정보 전달은 곧 중앙 집권적 관료 통치 체제를 뒷받침하는 역할을 수행하였으며 조보의 가장 중요하며 가시적인 목적이라고 할 수 있다. 주요 정보의 공지기능은 기록학적 개념에서 문서가 생산 부서에서 쓰임을 가질 당시, 즉 현용 당시에 생성되는 가치에 해당한다.⁷⁴⁾ 이용자층을 겨냥한 범위 설정은 이러한 조보의 기본적인 생산 목적을 단적으로 나타낸다. 다음과 같은 사항은 조보(조지)의 표적 독자층이 최상위 엘리트 관료(重臣)라는 특정층으로 귀결됨을 보여준다.

조지(朝紙)에 반시(頒示)하는 일이 없기 때문에 중신(重臣)도 오히려 알지 못하니, 백성이 어떻게 보고 느낄 바를 알겠는가?⁷⁵⁾

74) 쉘렌버그는 가치론적 평가이론에서, 기록이 가지는 가치를 생산 단계 목적에 맞게 쓰이는 단계인 현용 단계의 1차적 가치(primary value)와 그 이후 비현용단계의 2차적 가치(secondary value)로 구분하였다. 1차적 가치에는 일상적 행정업무를 지원하기 위한 행정적 가치(administrative value), 법적 행위와 관련된 법적 가치(legal value), 재정 영역과 관련된 재정적 가치(fiscal value)가 있고, 2차적 가치에는 증거적 가치(evidential value)와 정보적 가치(informational value)로 분류하였다. 한국기록관리학회(2010), 『기록관리론』 3판. pp. 153-154.

75) 『正祖實錄』, 正祖 3年 12月 16日

또한 조보는 법적 구속력을 가지는 부분에서 왕명을 반포하는 수단으로 사용되기도 하였다. 일원집권체제인 조선시대에 왕은 입법 활동을 하는 주체라고 볼 수 있다. 왕명도 일정한 법적 구속력을 가지는 바, 이를 알리는 수단으로서도 기능하였음을 알 수 있다.⁷⁶⁾ 즉, 기록학적 개념에서의 조보는 기본적으로 생산 당시의 목적에 의해 쓰이는 1차적 가치-현용가치를 띠며 이 중 행정 정보의 공유를 통한 행정적 가치와 일정한 법적 구속력을 갖는 법적 가치 둘 모두 내포한다고 할 수 있을 것이다.

그렇다면 시의성 있는 행정 정보의 공유가 완료되었을 경우에는 조보가 어떠한 용도로 활용되었는지에 대해 고찰할 필요성이 있다. 조보는 단순히 현행 행정의 필요의 쓰임새만 있던 것은 아니기 때문이다. 각 기관에 보관되어 있으면서 관찬 자료의 일부분을 구성하기도 했고 참고적 자료로서 기능하기도 하였다.⁷⁷⁾ 조보는 1차적인 행정적 가치와 법적 가치를 넘어서 2차적 가치라고 볼 수 있는 증거 가치로서의 활용도가 존재하였다. 특히 조보의 경우 활용 가능성이라는 측면에서 당대 기록 위계에서 독특한 지점에 위치한다. 『실록』 편찬의 원천이 되는 (협의 개념의) 사초의 경우, 기본적으로 열람이 금지된 폐쇄적 관리 체제를 가졌음은 주지하는 바이다. 『승정원일기』는 완성 후에 참고 목적의 열람이 허용된 것으로 보이나 이용자층은 현직 관료로서 제한적이었을 뿐더러 편찬까지의 과정에서 시차가 존재하였다.⁷⁸⁾ 조보는 즉각적인 활용이 가능한 소식

元無頒示朝紙之事 重臣尙不知 民何以知所觀感也

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

76) 김재문(2001), 「한국전통법의 정신과 법체계 19: 입법사상 · 입법이론: 법령의 반포와 시행이론」, 『司法行政』, 2001년 1월호, 한국사법행정학회, p. 31.

『正祖實錄』, 正祖 17年 12月 1日

卿等須勿以予言看作陳談, 先以此頒示朝紙

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

77) 현재 규장각에 있고 관에서 생산한 것이라 추정되는 『洪氏日記』(古4252.4-26), 『先庚後甲錄』(奎574-v.1-11) 등은 조보를 다른 자료와 함께 게재하여 재구성한 형태의 문헌이다. 해당 자료 해제 부분 참조.

78) 신병주(2001), 「『承政院日記』의 자료적 가치에 관한 연구 -『朝鮮王朝實錄』과의 비교를 중심으로-」, 『奎章閣』 24호, 서울대학교 규장각한국학연구원, pp. 9-13.

지로서 이러한 간극을 메우는 역할을 담당하였다. 전술한 바와 같이, 조보에 게재되는 내용들은 인사 관련 정보가 다수를 이루었는데 이러한 정보들은 일부 계층에서는 매일의 동향을 신경 쓸 정도로 중요한 사안이었다. 특히 조보는 민간 유통이 꽤 활발함에 따라 현직 관료들 이외 층위의 사람들도 열광하는 존재였다.⁷⁹⁾

조보의 인기는 여러 가지 사회적 병폐를 일으킬 정도였는데, 수험생들에게 중앙 정부의 사정을 알려주는 모범답안 같은 정보원으로 인식되어 과거 시험에서의 천편일률적인 답안을 양성하게 한다 던지⁸⁰⁾, 아예 시험장에서 조보 내용을 전재하여 표절을 하는 경우도 있어 지탄 받기도 하였고,⁸¹⁾ 나아가 권력지향적인 조보 본연의 속성 탓에 배우는 학생들에게

79) 일례로 옥중의 죄수들이 조보와 분발(조보의 호외 형태)을 공공연하게 보았음을 이유로 금부도사 등의 파직을 청하는 기록이 있는 것으로 보아 다양한 층위에서 열람하였음을 미루어 짐작할 수 있다. (『光海君日記』 光海 10年 9月 12日, 司憲府啓曰 王獄至嚴之地。雖在常時 防守出入等事 尙且嚴飭 況此逆徒滿獄之日乎 近來禁府 不畏邦憲 怠慢益甚 囚繫罪人處 非但私札絡繹 朝報、分發撥, 公然傳示, 至使飲酒呼呶 聲徹于外 此前古所未有之變, 所聞騰播, 莫不驚駭。當該都事及守直下吏等拿鞫, 把守別將宣傳官捕盜軍官等罷職 答曰 依啓), 김경수(2000), 앞의 책, p. 67 에서 재인용

80) 『象村稿』, 象村稿卷之三十二

모두 근일에 난 조보(朝報) 안에 실린 대간이 아뢴 바, 어염(魚鹽) 등 해산물의 세(稅), 내수사 노비(內需司奴婢), 공주의 집 도배, 오(澳)와 락(洛)의 방환(放還), 모장(毛將 모문룡(毛文龍))의 처치 등에 관한 일을 베껴낸 것으로 일일이 셀 수는 없으나, 이와 같은 자가 과장에서 반수를 차지하였습니다. 그 말이 잡되고 어지러워 일정한 규칙에 어긋나고 문장도 좋지 않으므로 취하지 못하였습니다. 이른바 재사가 많이 낙방하였다는 것은 이것을 가리킨 것이 아닙니까.

皆是謄出近日朝報中臺諫所啓 魚鹽海稅 內需司奴婢 公主家舍 塗褻澳洛 放還毛將 處置等事 不可縷數 而如是者一場居半焉 其言雜亂 有違恒式 文亦不好 故不得取之 所謂才士多落者 其指此歟

(한국고전종합 DB 홈페이지:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MM&url=/itkcdb/text/textViewIframe2.jsp?bizName=MM&seojiId=kc_mm_a286&gunchaId=av032&munchaId=01&finId=020&NodeId=mm_s_all&setid=226240&Pos=0&TotalCount=1&startTransText=kc_mk_g005_av033_020&endTransText=kc_mk_g005_av033_020&N2chkVal=0&searchUrl=ok)

81) 『琴易堂集』, 琴易堂先生文集卷之二

성현의 글을 먼저 읽어 도(道)를 구하는 바탕을 삼게 하지 않고서 기송(記誦)에는

있어 공부보다 세속적인 일들을 먼저 신경 쓸까 경계하는 언급⁸²⁾도 상존하였다.

결론적으로 조보는 행정에 직접 활용될 수 있는 정보를 모아놓은 소식지임과 동시에, 국왕을 중심으로 한 국정 주요 흐름을 공유 가능하게 하는 일종의 정보 공개 창구로서의 역할을 하였다. 이는 동시대에 있어서 다른 존재는 가질 수 없었던 특별한 점으로, 정보에 목말랐던 당대인들의 욕구를 어느 정도 충족시키는 결과를 가져왔다. 이와 관련하여 주목할 만한 부분이 있는데, 보다 넓은 층위의 민간을 대상으로 했던 조보의 역할에 대한 언급이 그것이다.

1. 황신(黃愼)의 서장(書狀)에 ‘적들이 다시 나올 것인지는 확실히 알 수 없으나 설령 나온다고 하더라도 반드시 명년 봄에는 나오지 못할 것이다...’라고 하였는

장규를 두고 사장(詞章)에는 표절을 우선합니다. 심하게는 조보(朝報)를 그대로 빌려 [轉借] 망령되어 조정의 득실을 의논하여 명예를 취하기를 도모합니다.

不使先讀聖賢之書 以爲求道之地 而記誦則有講規 詞章則先剽竊 甚者轉借朝報 妄議朝廷之得失

(한국고전종합 DB 홈페이지:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MO&url=/itkcdb/text/textViewIframe2.jsp?bizName=MO&seojiId=kc_mo_a040&gunchaId=av002&munchelId=01&finId=000&NodeId=ko_s_all&setid=226431&Pos=0&TotalCount=1&startTransText=kc_mk_a040_av002_004&endTransText=kc_mk_a040_av002_004&N2chkVal=0&searchUrl=ok)

82) 『琴易堂集』, 琴易堂先生文集卷之六

저보(邸報)를 보고자 할 때면 경계하여 말하기를 “네가 힘써야 할 것은 책을 읽어 옛 성현의 언행을 살피고 몸으로 체득하는 데에 있지, 저보를 보는 일은 너에게 급한 일이 아니다. 또 지금처럼 어린 나이에 조보(朝報)를 구해 보는 것을 일로 삼아서 조정(朝政)의 득실에 대해 시비하기를 좋아한다면 벼슬하지 않는 무리도 또한 각기 봉당을 나누게 될 것이니, 너희는 삼가 그러지 말아라.”라고 하였다.

欲見邸報則戒之曰 爾所務在讀書 觀古聖賢言行而體之於身 邸報非爾所急也 且今之年少以求見朝報爲業 好是非朝政得失 以致布衣之類亦各分朋 爾輩慎勿爾也

(한국고전종합 DB 홈페이지:

http://db.itkc.or.kr/index.jsp?bizName=MO&url=/itkcdb/text/textViewIframe2.jsp?bizName=MO&seojiId=kc_mo_a040&gunchaId=av006&munchelId=05&finId=000&NodeId=ko_s_all&setid=226587&Pos=0&TotalCount=1&startTransText=kc_mk_a040_av006_024&endTransText=kc_mk_a040_av006_024&N2chkVal=0&searchUrl=ok)

데, 지금의 적에 대한 정보는 한마디라도 중요한 듯하니, 이 한 건을 조보(朝報)에 기재하여 민정(民情)을 안정시켜야 한다. (하락)⁸³⁾

전시(戰時)인 선조 29년(1596년)에 ‘민정을 안정시키기 위한 목적’을 분명히 밝히면서 전쟁의 경과에서 희망적인 가능성을 민간에 알리고자 하는 내용이다. 긍정적인 소식을 배포함으로써 민심의 동요를 막고자 하는 의도에서 말미암은 이러한 사례는 애초에 특정 소수 계층을 위주로 활용되었던 조보의 독자 및 활용 범위의 확대를 시사한다. 민주주의 발전에 따른 알권리와 행정 투명성 신장의 측면에서 접근 가능한 현대의 ‘정보 공개’ 개념을 그대로 적용하는 것은 이용자의 능동적 측면을 고려할 때 무리가 있을 순 있겠으나, 사전적 의미에서 ‘정보’의 ‘공개’를 통한 대민(對民)관계에서 여러 효과를 노린 점은 부인할 수 없다. 이는 최상위 계층의 전유물이었던 조보의 확장 가능성을 부각시킨다.

한편 조보의 정체성이 조선 전기와 후기 사이에 바뀐다는 주장이 있다.⁸⁴⁾ 조선 초기에는 사초로 인식되었으나⁸⁵⁾ 후기에는 공식적 매체로서의 성격이 강화된 관보의 형태로 성격이 바뀔 개연성을 제시한다. 협의의 사초는 곧 실록편찬 등을 위해 기본 자료가 되는 1차 사료를 의미하는데 반해 광의로 해석하면 실록 편찬으로 대표되는 조선 시대 기록 체계의 모든 구성 요소를 뜻한다고 볼 수도 있을 것이다.⁸⁶⁾ 조보의 일반적인 의미는 편찬 과정이 개입된 2차 사료에 가깝다. 하지만 조선시대의 모든 기록은 결국 완결성 있는 실록 편찬을 위해서 운영이 되었다는 측

83) 『宣祖實錄』 宣祖 29年 12月 5日

一, 黃愼書狀內 諸賊出來與否 未可的知 設使出來 必不能趁明春云云 今時賊報 一言似關 此一款出於朝報 以安民情事

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr>)

김경수(2000), 『‘언론’이 조선왕조 500년을 일구었다-조선시대의 언론·출판 이야기-』, p. 66. 참조.

84) 차용길(1979), 「朝鮮王朝實錄의 編纂態도와 史官의 歷史認識」, 『韓國史論』 제6호, 국사편찬위원회, pp. 186-188.

85) 주식 58 참조.

86) 오향녕(2001), 「실록(實錄): 등록(謄錄)의 위계(位階)」, 『기록학연구』 제3호, 한국기록학회, pp. 91-114. 참조.

면⁸⁷⁾을 고려해보면 조보 역시 이러한 기록 체계 속에서 하나의 든든한 구성물이었을 것이라는 해석은 큰 무리가 없다. 이와 관련하여 조보의 활용에 있어서 비록 이례적이라고 하더라도 실록 편찬을 위해 사용된 사례가 있다.

찬수청(纂修廳)을 설치하여 《광해군일기(光海君日記)》를 수정하였다. 춘추관(春秋館)이 아뢰기를,

“광해군 초년 이후로는 사필(史筆)이 이이첨(李爾瞻)의 문객에게서 나왔으므로 그 더럽고 어지러운 정치를 모두 사실대로 바로 쓰지 않았기 때문에 반정 초기에 사대부들 집에 소장된 일기 및 장소(章疏)·조보에서 주워 모으고 또 듣고 본 것에서 채취하여 찬수하였습니다. 그런데 갑자년 변란에 거의 반이나 유실되었고 뒤에 병화로 인하여 강도 사고(江都史庫)에 간직해 두었습니다. 사관을 시켜 가져다가 사국(史局)을 설치해 수정하여 역사를 완성하게 하소서.”

하니, 상이 따랐다.⁸⁸⁾

임진왜란을 겪은 직후에 사료가 부족하였을 뿐더러 광해군 시기의 기록들을 믿지 못하였던 당시 실록 편찬 과정에서 사대부들 집에 개별적으로 소장된 조보는 일정 부분 역할을 하였다. 또한 승정원일기의 소실을 복구하기 위한 두 번의 사례 역시 조선시대 기록 관리 체계의 긴급한 공백을 메운다는 측면에서 비슷한 맥락으로 기능하였음을 알 수 있다. 이 사례는 『일기청등록(日記廳謄錄)』에 잘 나타나 있는데, 사가(私家)에 보관해 둔 조보를 적극적으로 수집하려 한다.⁸⁹⁾

이러한 일련의 활동을 통해 먼저, 『승정원일기』를 복구할 내용상 대체

87) 오향녕(2001), 앞의 논문 참조.

88) 『仁祖實錄』 仁祖 11年 7月 11日

設纂修廳, 修正光海日記 春秋館啓曰 光海初年以後 史筆出於爾瞻門客 穢亂之政 皆不據事直書 反正初, 掇拾士夫家所藏日記及章疏 朝報 又採所聞見纂修 而甲子之變 太半遺失 後因兵難 藏于江都史庫 請令史官取來 設局修正 以完史事 上從之

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr/>)

89) 민족문화추진회, 『日記廳謄錄』(2005) 참조.

물로 사초로서의 조보가 의미를 지닌다는 점을 알 수 있다. 『승정원일기』와 조보는 게재 내용에서 상당 부분 대체재로서 기능할 수 있다는 점을 확인할 수 있으며 높은 활용도를 가지는 조보의 가치는 이 지점에서 제고될 수 있다. 또한 관에서 뿐만이 아니라 민간에서의 보관이 빈번하였다는 점을 파악할 수 있다는 점에서, 조보는 조선의 기록 관리 체계 내에서 기능하고 있음에도 다른 개체들과는 차별화된 수준의 공개 수준과 활용도를 가짐을 알 수 있다. 이러한 실록 및 승정원일기 편찬 과정에서의 조보 참고 사례는 이례적이지만 조보의 활용가치를 새롭게 조망할 수 있고 위계 내 객관적인 위치를 확인할 수 있다는 측면에서 충분한 가치가 있다. 조선 시대 기록 체계의 취약 부분을 촘촘히 기우는 존재로서 조보에는 보완재로서의 일면이 존재했다. 이에는 기록 체계의 원초적 단위를 구성하는 (광의의) 사초로서 기능하였기에 가능했던 일이라고 볼 수 있다.

조보는 첫째, 현용 단계에서의 행정 정보 공유 매체로서 기능하였고, 둘째, 보다 넓은 범위 이용자층을 대상으로 하는 일종의 ‘대민(對民) 정보 공개 창구’ 역할을 일정 부분 수행하였으며, 마지막으로 현용단계가 종료된 후에도 당대 기록 체계의 하부 구조를 담당하는 2차적 이용 가치를 지닌다고 할 수 있다. 이는 본질적인 생산 목적과도 맞닿아 있는 부분이다. 특히 사초로서의 조보의 성격은 다음 장인 기록물로서의 조보의 성격 규명과 연결되기에 자세히 후술하기로 한다.

제 3 장 조보의 기록물적 성격

앞서 조보의 생산·활용 체계 및 게재 내용과 목적에 대하여 살펴보았다. 조보의 편린들을 문헌학적으로 재구성하여 조보의 관리 체계적 측면을 고찰하고자 하는 의도에서였다. 이를 바탕으로 기록물로서의 조보를 상정하여 기록 관리 체계의 대상으로서 조보에 대한 새로운 시각을 제시하고자 한다. 해당 과정에서 근대 관보와의 비교 분석을 병행함은 계통 흐름을 밝힘과 동시에 조보의 선명성을 부각시키기 위함이다.

제 1 절 기록물로서의 조보

조선시대 기록 관리 체계는 등록(謄錄)을 기반으로 이루어진다. 등록은 ‘국가 공무 수행 기관에서 해당 업무와 관련된 자료를 수합하여 정리한 하나의 종합적인 기록물’이자 ‘이를 정리하는 체계 그 자체’⁹⁰⁾를 의미하는 통합적인 것으로 받아들여졌다. 조선시대에는 ‘원본 문서를 보존한다는 개념이 희박하였기에 보존할만한 가치가 있다면 등서(謄書)하는 것을 당연시’⁹¹⁾ 하였다. 등록의 생산 기준은 형태가 아닌 내용의 포괄 여부로서, 원본의 형식 그대로가 아니라 문서의 ‘내용’만 베끼거나 양식에 맞게 재편집하여 이를 편찬하는 방식이 용인되었다.⁹²⁾ 당해 지점에서 편찬은 현대적 개념과는 다를 수 있다. 단순히 사용자의 의도를 개입시키는 것이 아니라, 원본 문서와의 신뢰성을 인정하는 당시 문서의 재활용이라는 실용적 배경 하⁹³⁾에 공적인 규정에 따라 권한을 가진 사람들에 의하여 수행되었던 일상적인 문서 관리 방식이었던 것이다.⁹⁴⁾ 실록의 편찬 과정

90) 이형중(2012), 앞의 논문, p. 7.

91) 김현영(2006), 「조선시대 지방 관아에서의 기록의 생산과 보존」, 『古文書研究』 제28호, p. 28.

92) 이형중(2012), 위의 논문, p. 17.

93) 이형중(2012), 위의 논문, p. 18.

을 기록학적 개념에서의 분류(分類, Classification)나 편철(編綴, Arrangement)로 간주하고, 이를 바탕으로 문서를 옮겨 적는 등록 작업을 실록 편찬으로 여기는 견해가 있다.⁹⁵⁾ 그렇다면 이 견해를 접목하여, 실록과 위계를 동일시 할 수는 없더라도, 기본적인 등사를 바탕으로 하는 편찬물인 조보 역시 이 같은 성질을 가질 가능성이 있다.

전술한 바와 같이, 조보의 경우 여러 기관에서 모여 승정원에 집적된 문서들이 편집되는 형태로 운영되었다. 조보는 본질적으로 등사본일 수밖에 없으며 이는 생산 과정에서 등록과 동일한 맥락을 갖게 됨을 의미한다. 조보의 편찬 과정은 등록과 유사하게 ‘원 문서의 수집 → 선별 → 등서 → 검토 → 간행’의 순서대로 행해졌을 것이다.⁹⁶⁾ 조보는 『승정원일기』 등을 원천으로 삼아 편집되었다. 이와 관련하여 『승정원일기』와 조보의 동년 동일의 내용을 분석한 선행연구에서 약간의 시차가 존재하는 경우는 있지만 내용에 있어서 『승정원일기』와 거의 동일하게 게재됨을 확인할 수 있다.⁹⁷⁾ 조보 역시 필삭(筆削)의 형태를 거치긴 하지만, 생산 단계에 있어서 원천 자료의 전재(全載)에 가까운 등록이 이루어진다고 추정할 수 있으며 이는 당대의 기록 체계에서 단순한 편찬물이 아닌 또 하나의 사료, 즉 기록의 원천으로서 기능할 개연성이 발생하는 지점이다. 등록에서의 조보를 말할 때, 일종의 단계별 원본(graduazione di originalita)⁹⁸⁾ 개념이 적용될 수 있는데 각각의 개체들이 주체의 의지 하에 새롭게 편성되었다는 점, 훗날 상고 자료로 인용된다는 점에서 나름

94) 오항녕(2008), 「조선전기 기록관리 체계의 이해」, 『기록학연구』 제17호, p. 26.

95) 오항녕(2001), 앞의 논문, pp. 97-98.

96) 이형중(2012), 앞의 논문, p. 21.

97) 김경수(1999), 「『朝報』의 발행과 그 성격」, 『史學研究』, pp. 747-749.

해당 부분에서 저자는 1876년 7월 21일부터 25일까지의 조보 내용 3건을 분석하였다. 이에 첫 번째 기사와 세 번째 기사는 동년 동일에 수록되었으며, 두 번째 상소 기사의 경우 게재 상소 시간의 차이가 유의미하게 큰 바, 저자는 이를 승정원의 착오라고 간주하고 있다.

98) 체사레 파올리(2004), 김정하 역, 『서양 고문서학 개론』, 아카넷, p. 329.

해당 부분에서 저자는 ‘단계별 원본’은 면밀히 따지면 현대 기록학에서 유효하지는 않다는 의견을 견지한다. 본고에서는 실효적 가능성을 따지기보다는, 개념적 차원에서 이해를 제고시키기 위한 대상으로서만 언급한다.

대로의 원본성을 갖는다고 간주할 수 있을 것이다. 조선시대 기록 문화에 있어서 중복 자료는 세초를 통해 최대한의 간소화를 추구했던 것을 고려하면, 관에서 관리한 것으로 추정되는 조보가 현존한다는 것⁹⁹⁾ 자체 만으로도 조보의 원본적 가치, 1차 자료로서의 중요성을 방증하는 것이라 할 수 있다. 조보가 편찬물이자 기록물로서 가능할 수 있는 또 하나의 여지가 있다.

조선 기록 체계의 최종 목적은 결국 『실록』의 편찬에 있었다. 협의의 개념을 확장하여 조선시대 기록 관리 체계를 뒷받침하는 한 축으로서 기능하는 개체들을 광의의 개념에서 사초라고 볼 수 있음은 전술한 바이다.¹⁰⁰⁾ 조보 역시 사초(史草)로 기능하였고 당대에 그러한 인식이 있음을 다음의 예를 통해 살펴볼 수 있다.

전교하였다.

“이조 좌랑 노한문(盧漢文)이 윤대에서 진술한 것은 매우 타당하다. 사관(史官)으로 하여금 조보(朝報)에 기록하게 하여 삼공(三公)의 집에 보내는 것은 김안로가 시킨 것이다. 김안로가 한 일은 모두 혁파(革罷)하도록 하였는데, 이 일은 위에서 미처 알지 못하였고 아래에서도 계달(啓達)하는 자가 없었기 때문에 그전에 하던 대로 하여 지금에 이른 것이다. 삼공이 비록 춘추관(春秋館)의 당상이라고 하더라도 사관이 사초(史草)를 써서 재상의 집에 전하는 것은 일에 있어서 매우 적합하지 않다. 곧 아뢴 대로 혁파하라.”¹⁰¹⁾

권신(權臣) 김안로(金安老)가 실록 편찬의 기본이 되지만 당대에는 볼 수 없는 사초(史草)를 보고자 했다는 폐단을 지적하고 있는데, 이와 관련

99) 이는 1장에서 전술하였다.

100) 주석 86 참조.

101) 『中宗實錄』 中宗 33年 1月 21日

傳曰 吏曹佐郎盧漢文輪對 所陳至當 使史官書朝報 送于三公之家 此金安老所爲也 安老所爲之事 皆令革罷 而是事則上未及知 而下亦無有啓達者 故因循至此 三公雖云春秋館堂上 史官以其史草 書傳於宰相之家 於事甚不合矣 卽依所啓 革罷可也

(조선왕조실록 홈페이지 : <http://sillok.history.go.kr/>)

차용걸(1979), 앞의 논문, pp. 181-182. 재인용.

하여 조선 전기의 조보가 사초로 인식되었음을 알 수 있다. 또한 이례적인 경우라고 할지라도 전술하였던 『승정원일기』의 복원에 있어 조보가 중점적인 수집 대상이 되고 『승정원일기』는 실록편찬의 주요 자료로 이용되는 바, 조보가 1차 사료-사초인 기록물로서의 정체성을 가짐을 유추할 수 있다. 이외 조선 후기 박제가(朴齊家)가 『북학의(北學議)』에서 저보(邸報)를 논하며 사초를 말하였던 것¹⁰²⁾이나, 『일성록(日省錄)』에서의 언급¹⁰³⁾으로 미루어 보아 당대에는 1차 사료인 사초로서도 받아들여졌음을 볼 수 있다.

또한 조보의 사초 인식에 대해 당대의 주목할 만한 언급이 있다. 조선에 있어 큰 의미를 지녔던 명(明)의 사서(史書)인 ‘『昭代典則』, 『明政統宗』, 『皇明通紀』, 『大政紀』, 『明紀編年』과 기사본말(記事本末) 서적 등이 조보를 등차(騰箚; 등록하여 차자한 것)한 것에 불과하다’는 언급¹⁰⁴⁾이 그것이다. 당대에 조선의 정면교사(正面教師) 대상이었던 명에서 조보만을 대상으로 엄밀한 역사서를 집필하였다는 점을 조선 관료가 언급할 정도라면, 편찬물이 아닌 기록물로서 조보가 가지는 당대의 함의를 파악가능하다.

그렇다면 이의 비교 대상으로 앞으로 논의할 관보는 기록물로서의 성격

102) 朴齊家, 『北學議』 內篇 塘報條

“中國邸報皆印版 聞我國亦嘗印出而中止 事在經筵日記 夫印邸報之利有數焉 曰便於史草之考覽也 (생략)” 박정규(1982), 앞의 논문, p.10-11.에서 재인용.

103) 『日省錄』, 正祖 5年, 3月 21日

내가 이르기를, “대내로 들인 정서 조보를 내릴 것이니 참고하여 보도록 하라. 예문관과 춘방(春坊)의 조보(朝報)는 사초(史草)와 다름이 없기 때문에 사초를 수정한 뒤에는 다시 한원(翰苑)에 되돌려 둔다. 참고하여 보면 또한 좋을 것이다.”

召見承旨 徐有防 趙時偉于誠正閣 綱 予曰內入正書朝報當下之考見而藝文館 春坊朝報無異史草

(서울대학교 규장각한국학연구원 홈페이지:

<http://kyujanggak.snu.ac.kr/home/index.do?idx=06&siteCd=KYU&topMenuId=206&targetId=379>)

104) 『承政院日記』, 肅宗 23年 12月 17日

顧自妄, 惟皇明三百年史記, 雜亂無統, 所謂昭代典則·明政統宗·皇明通紀·大政紀·明紀編年·記事本末等書, 不過朝報騰箚者也

(승정원일기 홈페이지: <http://sjw.history.go.kr/main.do>)

을 떠는가에 대해서 생각해볼 필요가 있다. 조보의 후신으로 언급되는 관보의 경우, 우리나라 역사에서 처음 모습을 드러냈던 1894년 당시부터 현재까지 본질적 속성에서 크게 변모하지 않았다고 판단, 법령을 통해 성격에 접근할 수 있는 현행 관보를 기준으로 비교 준거점을 마련하고자 한다. 현행 관보에 대한 기록학적 정의는, 제도화된 관보의 측면에서 법적 개념으로 접근가능한 지점이다. 현행 관보는 정부간행물이자 일정 기간 지속하여 발행되는 정기간행물 중 하나¹⁰⁵⁾라고 할 수 있으며 간행의 과정에서 필수적인 편집·인쇄의 속성을 떠는 편찬물이다. 편찬이라는 과정이 필수적인 2차 사료의 경우, 일종의 평가가 반영된다고 해석할 수 있다. 편찬의 사전적 의미는 ‘일정한 방침 아래 복수의 저작이나 항목을 모으고, 취사선택, 재편집하여 하나의 출판물로 하는 것’¹⁰⁶⁾이다. 전언한 ‘간행’의 의미를 상고할 때 인쇄라는 특정 행위를 조건으로 하는 간행물의 정의를 차치하면, 간행과 편찬은 취사선택과 편집의 과정을 거쳐서 결과물(출판물 등)을 만들어낸다는 측면에서 거의 동일한 의미로 사용되고 있다. 이는 1차 사료의 범주인 기록물이 선택 되는 과정에서 이의 가치와 활용도에 따른 판단이 작용한다는 의미이다. 이렇듯 1차 사료로 볼 수 있는 ‘기록물’과, 평가에 가까운 작업을 한 번 더 거치는 2차 사료인 ‘간행물’은 엄연히 차이가 있으며 이의 규명은 상당히 중요하다. 전언했듯이 관보는 기본적으로 편집과정을 거친다는 점에서 편찬물인 ‘간행물’로 분류된다.

그러한 관보가 법령상으로 독특한 위치를 점한다는 것을 주목할 필요가 있다. 간행물의 경우 발간등록제도가 시행되고 있어서 공공기관이 간행물을 발간하고자 하는 때에는 소관 영구기록물관리기관으로부터 발간등록번호를 부여받아야 하며, 발간등록번호를 표기하여야 함을 명시하고 있다.¹⁰⁷⁾ 하지만 이 조항에도 예외가 있어서 발간등록을 생략할 수 있는

105) 국가기록원(2010), 「2010 기록관 기록관리실무」, p. 73, 간행물의 종류는 ‘연감백서류, 통계류, 업무편람, 법규집, 사업보고서, 연구조사보고서(용역보고서 포함), 교육자료, 기관지, 회의자료, 목록류, 사료연혁집, 연설강연집, 전시도감화보집 등’으로 구체화하고 있다.

106) 오동근 역(2011), 『문헌정보학용어사전』, 태일사

107) 「공공기록물관리법」 제22조 1항

경우를 또한 규정하였다.¹⁰⁸⁾ 현행 관보도 이 중 하나로 포함이 되는데 사유 부분에 있어서 수록 내용별 공보자료로서 ‘기록물로 이관 · 관리됨’이라는 표현이 명확하다. 이 점은 편찬물로서의 토대 위에서 기록물의 성격으로 규정됨을 단적으로 나타낸다. 이는 현행 관보를 기록 관리의 대상으로 바라볼 수 있음을 가능하게 해주는 중요한 단서라고 할 수 있으며, 정부의 관보 홈페이지(대한민국전자관보)¹⁰⁹⁾에서 해설한 관보의 기능 중 하나로 ‘정부사항에 대한 역사적 기록문서’로 명기한 점에서도 드러난다.

관련하여 현대 기록학의 비조(鼻祖)인 쉘렌버그의 설명을 살펴볼 여지가 있다. 쉘렌버그는 기록물의 증거(적)가치¹¹⁰⁾를 언급하면서 ‘출판물과 공보기록(Publications and publicity records)’에 대한 별도의 설명을 하였다.

대체로 본질적 기능의 이행에서 생산된 출판물은, 하나의 아카이브즈 기록군의 부분으로서가 아니라 도서관에 보존되어야 한다. (중략) 그러나 이러한 법칙에 대한 예외가 있다. 어떤 기관의 조직과 기능을 이해하는데 기본이 되는 그 기관에 의해 집적된 출판물은, 기록보존기관으로 이관할 자격이 있는 것으로 고려될 수 있다. (중략) 정보상의 그리고 장려적인 활동과 관련하여 생산된 공보자료는, 도서관에서보다는 기록보존소에 보존되어야 한다. 그것들은 어떤 기관이 대중에 대해 행한 행위를 설명하기 위해 수행해야 하는 계획에 대한 주요한 도큐멘테이션을 제공한다. (중략) 그것들은 대량으로 생산되지만, “기록”의 정의 내에 들어오지 않는 것이라고 간주되기 때문에, 그것들은 항상 생산되는 것만큼이나 빠르게 사라진다.¹¹¹⁾

108) 국가기록원(2013), 「2013년도 정부간행물 발간등록 및 송부 지침」

109) <http://www.moi.go.kr/frt/sub/a05/gwanboMain/screen.do>

110) 한국기록학회(2008), 『기록학용어사전』, 역사비평사.

증거 가치는 2차 가치에 속하는 것으로서 기록 생산자의 기원 · 기능 · 활동에 관한 정보를 제공하는 데 있어서의 유용함과 중요함을 말한다. 증거 가치는 기록의 내용보다 생산 과정에 부합되며, 기록을 생산한 기관의 활동을 증빙하는 의미가 있으나 어디까지나 이는 기관의 역사를 밝히는 데 있어서 필요한 용도를 의미한다는 점에서 1차 가치와 구별된다.

111) 쉘렌버그, 이원영 역(2002), 『현대기록학개론』, 진리탐구, pp. 162.

위의 설명은 한 기관(관보의 경우는 행정부 조직에 해당)의 조직과 기능 이해에 도움을 주는 출판물(편찬물)은 기록보존기관으로 이관될 기록물과 동일하게 간주하여 관리되어야 함을 주장한다. 증거 가치는 기록이 주로 기록물 생산 과정에 있어서 개입되는 생산 주체의 정보 제공 측면을 강조한다는 면에서, 각 정부 부처의 정보 집적의 산물인 관보는 충분한 증거 가치를 가진다고 평가할 수 있으며 자연스럽게 ‘기록’의 영역에 진입한다고 할 수 있다.

실제 관보를 살펴보면 기록물적 속성을 살펴볼 수 있다. 매일 발행되고 있는 현행 관보는 크게 부령, 고시, 공고, 이외 각 기관별 란(欄), 기타 등의 순서로 구성 된다. 각 항목은 매일 주요 사항의 처리 결과를 담은 서면을 알맞은 양식에 전재(全載)한 형태이다. 각 항목 당 하나의 단위건(件)은 독립적 형태로서 각각 일종의 기록물로 볼 수 있으며, 기계적으로 매일 묶여서 나오는 관보는 ‘편찬물’이 아닌 ‘기록물 모음’으로 개념화할 여지가 있다. 이러한 개념화는 전술한대로 실제 ‘기록’으로 분류되어, 기록물관리체계에 편입되어 관리 하에 있는 현행 관보 관리 형태의 존립 기반이 된다.

이렇듯 조보와 관보 모두 기록물로 간주될 수 있다. 그런데 현행 관보(官報)의 경우, 현행 법령의 직접적 정의는 없지만 대신 국가기록원 홈페이지의 소개에서는 ‘자의적으로 보면 관(官)이 발행하는 보(報)로서 정부의 정보를 국민에게 알려주는 뉴스미디어’이자, ‘국가의 정보를 국민에게 알리기 위해 발행되는 간행물’이며, ‘일회성으로 끝나는 정보가 아니라 단일 제목을 가지고 가장 오래 발행되고 있는 일종의 정기간행물’로서 규정 한다.¹¹²⁾ 즉 관보는 ‘정부가, 국민에게 알리기 위한 목적으로, 국가의 정보를, 하나의 제호에 맞게(일정한 형식을 갖추어) 발간하는 정기간행물’로서 정의할 수 있으며 각각 생산 주체, 목적, 내용, 형식 여부가 관보의 기본적 속성을 개념 짓는 조건이 됨을 알 수 있다. 이 조건들은 후술

112) 국가기록원 홈페이지 관보란

<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewIntroduction01.do>

할, 조보와의 비교 고찰에 기준점으로 간요하게 쓰일 것이다.

제 2 절 관보와의 비교

조보와 관보가 가지는 기록물적 정의를 바탕으로 양자를 비교해보고자 한다. 특히 조보에서 관보로 이행되던 시기의 계통적 흐름을 중심으로 논의를 진행할 것이다.

먼저 생산 주체의 변화에 따라 조보와 근대 관보와의 비교가 이루어질 수 있겠다. 현대 기록학적 관점에서 기록을 생산한 조직의 기능과 위계는 기록의 가치 서열을 결정하는 중요 요소로 평가받는다. 특히 캐나다의 기능평가는 조직과 기능의 위계뿐 아니라 사회적 맥락을 평가 요소로 삼는다. 이러한 관점은 ‘기록 자체의 가치뿐만 아니라 그 기록의 기능적 맥락, 즉 생산 출처에 집중하여 생산부처의 기능적 다양성, 정치적 위치, 크기, 예산, 사회적 영향 등을 주요 평가 요소로 취급’하고 있다.¹¹³⁾ 그런 면에서 조보와 관보의 생산 주체에 대한 비교는 둘의 계통을 명확히 하는데 큰 도움을 줄 것이다.

승정원 체제의 조보 생산은 1894년 6월에 일어난 갑오개혁으로 변화한다. 갑오개혁은 지배체제의 근본적 변화를 꾀하였다. 조보의 생산 기관인 승정원이 궁내부에 부속되어 승선원(承宣院)으로 개편됨과 동시에 관보가 창간되었다. 이 과정에서 조보는 기존 통념과는 달리, 바로 폐지되거나 소멸하지 않았으며 승정원의 후신인 국왕 최측근의 비서 기관들(承宣院, 秘書監)을 통해 일정 기간 생산되었다.¹¹⁴⁾ 이와는 별도로, 관보는 1894년 6월에 벌어진 갑오개혁의 일환에 의하여 의정부(議政府) 내에 설립된 관보국(官報局)에서 발행하게 되었다. 이때까지의 관보는 실질적으로 이전의 조보와 크게 다르지 않은 형태를 하고 있었는데, 이듬해인 1895년 3월에 의정부를 내각으로 개칭하는 내각제 실시와 궤를 같이하면

113) 박성진, 이승일(2007), 『조선총독부 공문서』, 역사비평사, p. 200-210.

114) 서울대학교규장각(1996), 『古文書』 11, 해제 부분 참고.

서 변화하게 된다. 내각기록국에 별도로 설치된 관보과에서 생산하게 된 근대 관보는, 하루 단위로 발행되면서 연번, 제호, 주제별 분류 등의 형태상 변화를 가져왔다. 이는 직제의 변화에 부응하는 것이었다.¹¹⁵⁾ 내각제 실시는 국내외적인 환경 변화에 따른 주도권 다툼으로 인해 벌어진 일이었는데, 이는 일본 세력의 유입과 관련이 깊다. 이후 다시 세력 균형의 시기를 거치면서 의정부제로의 복귀에 의해 관보는 의정부 총무국 관보과에서 담당하게 된다.¹¹⁶⁾ 이 부분에서 주목할 만한 변화는 기록국 소속에 있었던 내각제 하에서 달리, 대한제국 시기에 들면서 기록국이 기록과로 축소됨과 동시에 관보의 전담부서(관보과)는 기록과와 동등한 위상으로 독립된 지위를 인정받았다는 것이다. 이는 근대 국가로 이행하면서 제고되는 관보의 중요성과 기능 분화를 방증한다. 조보에서 관보로 이행하는 과정에서의 기능 분화는, 관보 생산 부서가 1907년에 이르러 내각 법제국에 편제됨을 통해 더욱 명확해진다. 관보는 기록물의 지위뿐 아니라, 법률적 효력을 띠는 공포 매체로서 자리매김함을 생산부서의 편제 변화에 따라 유추할 수 있다. 이는 현재에도 행정부의 법무담당부서에서 관보를 전담하고 있다는 측면을 통해 본질이 변화하지 않았음을 알 수 있다.

조보는 왕의 직속 기구를 통해 생산되었다. 관보는 중앙 행정 부처의 독립된 조직을 거쳐서 법제를 관장하는 부처에서 생산을 담당하고 있다. 조보 역시 일정한 법체계적 공포 행위의 매체가 되는 부분이 있다. 관보의 경우 법치주의의 발전과 궤를 같이 하면서 법률적 지배를 유인한다. 하지만 조보의 경우 그 게재 내용 및 범위가 관보와는 사뭇 다르며, 이는 1인 지배체제에서 행정권과 입법권에 대한 최종 결재 권한을 가진 왕실 직속 기구에서의 생산이라는 측면이 크다. 즉 조보의 여러 가지 기능 중 법률 효력을 부여하는 공포 기능으로의 특정 영역 분화가 관보의 계통적 배경이라고 볼 수 있으며 이는 1인 집권 체제에서 여론에 의한 지

115) 김건우(2008), 『근대 공문서의 탄생』, 소와당. pp. 140-142.

이경용(2002), 「한국 근현대 기록관리제도사 연구: 1894-1969년」, 중앙대학교 대학원 사학과 박사학위 논문, p. 31.

116) 이경용(2002), 위의 논문, p. 31-42.

배로 넘어가는 권력 이동 양상과 일맥상통하다.

한편, 생산 주체의 문제는 기록의 속성에서 진본성 및 신뢰성¹¹⁷⁾과 연관 깊다. 결국 신뢰할만한 존재에 의한 기록의 정기적 생산 체제 구축은 기록물에 대해 자연스럽게 진본성과 신뢰성을 부여한다. 이러한 측면에서 국왕 직속 비서 기구이자 왕명 출납 기구를 통해 생산된 조보와 행정 부처상 행정부 내 독립 조직에서 만들어지는 관보는 모두 진본성 및 신뢰성이 검증되었다고 할 수 있다. 이러한 진본성과 신뢰성은 조보나 관보가 단순히 1차 기록물로서만 기능하는 것이 아니라 각종 정보를 담고 있는 용도로서 훨씬 많은 쓰임새를 가짐을 상고할 때 더욱 중요하다.

생산 목적 측면에서, 관보는 ‘국민에게 알리기 위해’ 만들어졌음을 알 수 있다. 최근 강조되고 있는 공적 영역에서의 설명책임성(accountability)¹¹⁸⁾을 구현하는 주요 수단으로서 역할을 한다고 볼 수 있다. 현행 관보 체제는 실질적으로 1894년 갑오개혁 이후에 성립되었는데 갑오개혁은 당대 메이지유신(明治維新) 이후 급변하던 일본 사회의 지대한 영향을 받았다. 근대 국가의 형성은 타율적인 신민(臣民)에서 벗어난 국민의 존재를 기반으로 상정한다. 국민들은 더 이상 일방적인 피지배를 받는 ‘백성’이 아니며 자연스럽게 여론 형성의 주체가 된다. 근대 국가는 자의적 지배가 아닌 법적 규제으로써 국민 생활의 질서를 유지한다. 자유

117) ‘진본성’은 ‘기록의 물리적 특징, 구조, 내용과 맥락 등을 포함하여, 내적·외적 증거로부터 추론할 수 있는 기록의 품질로서, 어떤 기록이 위조되지 않은 원래 그대로의 것이며, 훼손된 바 없는 상태인 것을 지칭하는 용어’이다. 한국기록학회(2008), 『기록학용어사전』, 역사비평사, p. 238.

‘신뢰성’은 ‘기록의 내용이 입증하고 있는 것이 업무처리나 활동 혹은 사실을 완전하고 정확하게 표현하고 있다고 믿을 수 있으며, 이후의 업무처리나 활동을 수행하는 과정에서 근거로 할 만한 것인지에 관한 것’이다. 여기에는 시점, 주체, 업무 사용 도구라는 세 가지 항목이 신뢰성을 판단할 기준으로 작용한다. 한국기록관리학회(2010), 『기록관리론』 3판, p. 20.

118) 개인, 조직 또는 시스템에 책임이 부여된 활동의 결정에 대하여 주로 기록을 통해 답변하고 설명하고 정당화할 수 있는 능력. 기록에 의해 제3자에게, 또는 법령에서 지정한 기관에게 업무 또는 행정 수행의 전말을 설명할 수 있어야 한다는 원칙. 공공기관은 투명행정과 책임 행정의 근거를 기록에 의한 설명 책임을 통해 충족시킬 의무를 갖는다. 한국기록학회(2008), 앞의 책, p.148.

의지를 가진 국민들을 통제할 법제에 대한 절차적 동의가 요구됨을 뜻한다.¹¹⁹⁾ 그 과정에서 필수적인 것이 바로 공식적 대외 창구이며 관보의 필요성은 이에 기인한다. 실제 1870년대 일본 정부에서는 당시 법령 반포의 문제점과 매체 부재로 인한 정보의 과급 부진과 불평등함을 지적하는 관보의 필요성이 제기되었고, 1883년 7월의 『관보』 창간으로 결실을 맺는다. 당시 『관보』의 지면 구성 역시 이러한 경향을 반영한다.¹²⁰⁾

관보의 규정은 법제의 구축으로 이어진다. 일본이 1886년 2월에 제정한 「大日本帝國憲法」의 부속인 「公文式」의 7장 ‘법률 · 칙령은 관보로 공포하고 관보가 도착한 7일 후를 시행기일로 한다. (중략) 법률 · 칙령은 공포일부터 시행할 것을 요하거나 특별히 규정한 경우에는 위 예에 따르지 않는다.’의 조항¹²¹⁾과 비교해서 1894년 6월 실시된 갑오개혁 일환으로 개혁의 추진기구인 군국기무처가 의안(으로 반포한 「命令頒布式」을 주목할 필요가 있다. 「명령반포식」의 9조 중 2조와 6조인 ‘국내의 법률 · 칙령은 모두 上諭로 반포한다’, ‘법률 · 명령은 관보로서 반포하며 각 주현은 법령이 도착한지 7일 후에 시행한다’는 조항은 전언한 법치라는 기준점을 가진 근대 국가가 필요로 했던 법령의 공포방법과 정확히 부합한다. 이는 군국기무처의 폐지 후 박영효 · 김홍집 내각이 「명령반포식」을 대체

119) 네이버 사전 ‘근대국가’ 항목 참조

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1069488&cid=40942&categoryId=31646>

120) 김영숙(2007), 「근대 미디어로서의 관보 창간 - 메이지 일본과 조선을 중심으로-」, 『日本學研究』, 제37집, pp. 225-231
당시 일본 관보의 지면 구성이다.

① 조칙, 상훈, 서임

② 관령, 포고, 포달, 달

③ 관청 고시

④ 잡건, 행행(行幸), 행계(行啓), 관알(官謁), 참사원 회답 및 심리, 각 관청령, 지령, 군함 출입, 관리 전직 출입 등, 잡사

⑤ 외보, 공사 영사 보고, 외국 신문 초역

⑥ 설명 정오(正誤), 학예 교육에 관한 사항, 농공상업 및 산림에 관한 사항, 통계 보고, 기상 보고, 기선 출입, 광고

121) 정금식(2002), 『韓國近代史法攷』, 박영사, p. 67.

하여 반포한 「公文式」의 9조인 ‘법률 · 칙령은 관보로 공포한다. 그 시행 기일은 각 법률 · 칙령에 정한 바에 따른다’¹²²⁾의 항목과 맞닿아 있다.

우리보다 먼저 근대 국가를 지향하여 적극적 제도 개혁을 실시, 성공하였던 일본 세력의 유입은 이후 조선의 제도에도 지대한 영향을 미쳤다. 현대적 의미의 관보 제도는 이러한 거시적 흐름의 일환으로 성립되었으며 공고한 제도권 속에 안정적으로 편입되었다.¹²³⁾ 관보는 ‘법치주의’를 지향한 근대 국가의 대(對)국민 통로로서 주요한 목표점을 가지며 이에 부합하는 기능을 요구받았다. 특정 조직 내의 공유 차원을 넘어서, 적극적인 독자층에게 새로운 정보를 제공하여 일정한 목표를 달성하려고 노력한다는 점에서 관보는 근대적 국가의 산물이다.¹²⁴⁾

셸렌버그는 가치론적 평가이론에서, 기록이 가지는 가치를 현용 단계의 1차적 가치(primary value)와 비현용단계의 2차적 가치(secondary value)로 구분하였는데, 이는 셸렌버그가 주장한 기록생애주기 개념과의 접목과 함께 현대 기록학에서의 지배적인 평가 요소가 되었다.¹²⁵⁾ 기록 생산 당사자가 생산 기록을 이용하여 현재 진행하는 업무를 뒷받침하는 1차적 가치는 행정적 가치, 법적 가치, 재정적 가치로 나뉘는데 ‘법령 등의 대외 공포로 인한 공식적 법적 지위를 획득’한다는 측면에서 관보의 경우 법적 가치에 해당한다고 보아도 크게 무리가 없을 것이다. 나아가 각 관보는 이렇게 공고한 법적 토대를 쌓은 이후, 공신력 있는 정보 원천으로서 기능을 하는 정보적 가치를 가진다. 현대적 관보는 주요 사항들의 법적 지위 획득을 목적으로 한다는 점에서 기록학적 개념에서의 1차적 가치를 지닌다고 할 수 있으며, 이렇게 게재된 각각의 공식적 정보들이 향후 주요 근거로써 활용되어질 가능성을 함축하고 있기에 2차적 가치를 가진다고 볼 수 있다. 이러한 복합적 가치를 가지는 점은 조보 또한 마찬가지이다. 전술한대로, 조보는 당대에는 행정 정보를 공유함과 동시에 일정한 법적 효력을 갖는 매개로서 1차적 가치인 행정적 가치와 법적 가

122) 정금식(2002), 앞의 책, pp. 61-63.

123) 정금식(2002), 앞의 책, p. 61.

124) 김영숙(2007), 앞의 논문, 저자는 본 논고에서 근대 국가 형성기의 메이지 정부가 정부홍보지=관보라는 정보 미디어의 역할을 규정하여 활용하였다고 설명한다.

125) 한국기록학회(2008), 앞의 책, p.176, 183 참조.

치를 갖는다고 볼 수 있다. 나아가 조보는 상위 단위의 기록물인 『승정원일기』와 『실록』의 편찬에 이용될 수 있는 (광의의)사초로서 기능하였다. 이는 생산 이후의 증거적 · 정보적 가치를 모두 획득하였다고 할 수 있다. 결론적으로, 조보와 관보는 기본적으로 행정 정보의 유통이라는 1차적 목적으로 이용되었다는 점에서 공통점을 가진다. 법치가 근간이 되는 근대 국가와 이보다 권력 계층이 얇은 전근대 사회의 본질적 속성 차이라고 볼 수 있다. 둘의 목적 범위가 다르다는 부분은 권력 주체가 누구이고 얼마나 폐쇄적인 사회에서 오는 지의 정도, 즉 민주주의의 발전과 깊은 연관을 맺는다고 할 수 있다. 이는 시간 흐름에 따른 여론 형성 주체의 확대라는 측면에서 접근해야 할 것이다. 당대를 증거하고 훗날 이용 가능할 수 있는 정보화 목적으로서 중층적인 기록학적 가치 체계를 내포한다는 점에서 관보와 조보의 목적은 상당 부분 동질적이다.

근대적 관보의 탄생은 1894년 의정부 관보국에서 「官報」를 발행한 것으로 거슬러 올라가는데, 현재의 관보 체계는 1948년 대한민국 정부가 수립되면서 동년 9월 1일 공보처가 「대한민국 관보」를 간행하면서 시작되었다.¹²⁶⁾ 관보는 법적 엄밀함을 배경으로 탄생한 만큼, 수록해야 할 내용 역시 명문화 되어 있다. 관보의 편집 내용 구분과 순서는 통시적 흐름에 따라 현재에 이르렀지만 본질적 변화는 존재하지 않았다.

[표 2] 관보 내용 규정의 변천¹²⁷⁾

관보의 발간에 대한 사항 (1895.5.25.)	관보편제에 관한 건 (1907.12.12.)	조선총독부 관보편찬규정 (1913.11.21.)	미군정청 시기	관보편찬규정 (1948.11.15.)	현행관보규정 (2014.11.19.)
1. 조직 2. 법률 3. 칙령	1. 조직 ¹²⁹⁾ 2. 협약 협정 약속 등	1. 칙서 2. 황실령 3. 법률 (조선	*하나의 제호 에 여러 항목 을 분류한 것	1. 헌법란 2. 법률란 3. 대통령령란	1. 헌법란 2. 법률란 3. 조약란

126) <http://www.moi.go.kr/frt/sub/a05/gwanboMain/screen.do>

127) 최정태(1992), 앞의 책, pp. 75-148.

송병기 이외 2인 編(1970), 『韓末近代法令資料集』 VI, 대한민국국회도서관, pp.105.

국가기록원 홈페이지 관보 소개란

(<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewIntroduction01.do>) 등 편집·재구성

4. 각령			이 아니라 각		
5. 부령			주제별 일련		
6. 궁내부 포		에 관한	번호로 관보	4. 조약란	4. 대통령령란
달(布達 ¹²⁸⁾)		것)	발행.	5. 예산란	5. 총리령란
7. (각부) 훈	3. 예산 및 예	4. 칙령	*주제는 다음	6. 총리령란	6. 부령란
령	비금 지출	5. 군령	과 같다	7. 부령란	7. 훈령란
8. (각부) 고	4. 법률	6. 조약	1. 포고	8. 법원규칙란	8. 고시란
시	5. 칙령 또는	7. 예산	2. 법령	9. 훈령란	9. 공고란
9. 경무청 및	궁내부포달	8. 제령	3. 임명사령	10. 훈시란	10. 국회란
한성부 공문	6. 각령	9. 부령	4. 면직사령	11. 고시란	11. 법원란
10. 예산 외	7. 부령 또는	10. 고시	5. 행정명령	12. 공고란	12. 헌법재판
지출	궁내부령	11. 각령 및	6. 공고	13. 군사공문란	소란
11. 서임 및	8. 훈령	성령	7. 일반고시	14. 통첩란	13. 선거관리
사령	9. 고시	12. 훈령	8. 통첩, 통보,	15. 국회란	위원회란
12. 궁정록사	10. 서임 및	13. 훈시	회람	16. 심계란	14. 감사원란
13. 잡사(雜	사령	14. 통첩	9. 기타	17. 고시란	15. 지방자치
事)	11. 궁록사	15. 공문류	10. 부령 및	18. 지방행정란	단체란
14. 공리관 및	12. 휘보	16. 서임 및	지령	19. 사령란	16. 인사란
영사관보고	13. 관상	사령란	11. 규칙	20. 휘보란	17. 기타란
15. 외국 중요	14. 광고	17. 휘보란	12. 남 조 선 과	21. 광고란	
사항		18. 광고란	도정부		
16. 광고					
17. 제반사항					

표2 는 근대 관보의 게재 내용 규정을 정리한 것이다. 당대의 시대상을 반영하여 갑오개혁 및 대한제국 시기에는 조칙 및 칙령에 대한 내용이 중시되었음을 알 수 있다. 현존하는 다수의 관보를 생산한 조선총독부 시기 역시 명확한 게재 내용 규정을 가지고 있었다. 특히 조선총독부 관보는 이전 · 이후 시기와 비교해 엄청난 수와 범위의 규정을 직접 제시하면서 ‘관보 행정’을 유인했다. 새롭게 현행 정부가 수립된 이후의 관보 규정, 즉 현행 관보의 법제상 게재 내용 변화는 크지 않다. 행정 조직의 변화와 시대적 흐름에 의해 변경 · 수정된 부분이 눈에 띄는데, 조직이 발전하면서 각 관보 내용을 담당할 생산 기관들이 분화함에 따라 편찬

128) 布達; 일반인들에게 널리 퍼 알리는 관아의 통지. 법제처(1979), 『古法典用語集』 참조.

129) 국가 또는 왕실에 관한 중요한 것으로, 국무대신 또는 궁내부대신의 부서가 있는 것에만 한한다는 것을 명기하고 있다.

항목의 규정이 바뀌는 것을 관찰할 수 있다. 30년 만에 새롭게 규정된 99년의 관보규정에서 헌법재판소, 선거관리위원회 같은 현 시대의 대표적인 신설 기관들이 생산한 항목이 등장하는 것은 이를 방증한다. 이를 통해 관보는 거시적인 국가 운영과 정체의 변화 산물임을 짐작할 수 있다. 특히 행정부 조직의 비대화에 따라 각 기관별, 즉 출처별로 게재 사항을 분류함으로써 기능적 출처주의 혹은 주제별 분류 방식¹³⁰⁾에 입각하여 향후 정보 활용을 보다 용이하게 할 수 있는 가능성을 제시한다. 이러한 주제별 분류 방식은 관보의 경우 1895년 4월부터 볼 수 있는 현상이다.¹³¹⁾

관보의 내용상 규정 항목을 볼 때, 조보와의 연계지점을 찾아볼 수 있다. 갑오개혁 이후에 공문서 제도가 바뀔에 따라 관자(關子)와 감결(甘結)이 훈령 · 지령으로, 보장(報狀)이 질품서 · 보고서 · 청원서로, 수령이 일반 백성에게 알리는 전령(傳令)과 하체(下帖)가 고시(告示)가 되었음을 기록을 통해 알 수 있다. 또한 포달(布達)은 궁내부에서 발하는 중요한 명령을 가리켰다.¹³²⁾ 조선 시대에 행해졌던 다양한 양식의 공문서들이 소략화 된 현상을 찾아볼 수 있는데, 이 중 상당수는 명칭 그대로 관보에 게재되는 사항임을 알 수 있다. (포달, 훈령, 고시 등) 즉, 관보에 게재되는 항목들은 완전히 새로운 형태의 어떤 실체가 아니라 기존에 사용하던 양식의 변경 후 신식 개칭 작업에 의한 것들이었다고 할 수 있다. 명칭이 바뀌었을 뿐 전령 등의 성격은 본질적으로 조보와도 일맥상통하는 부분이었음을 게재 항목 명칭 변화를 통해 유추할 수 있다.

그렇다면 관보의 실제 게재 내용 비중은 어떠할까. 관보 변천 과정 중의 하나인 미군정청 관보의 내용별 분류에서는 비교적 균형 잡힌 형태의 비율을 보이며¹³³⁾ 조선시대의 조보처럼 인사 기사 편중 현상은 드러나지

130) 김정하(1999), 「역사기록물에 대한 고문서학 - 고서체학 연구 및 그 보존과 활용에 대한 기록관리 연구 - 」, 『古文書研究』 16권, 한국고문서학회, p. 30.

131) 이에 대해서는 게재 형식 부분에서 후술한다.

132) 권태억(1994), 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」, 『奎章閣』 제17호, 서울대학교 규장각한국학연구원, pp. 87-88.

133) 최정태(1992), 앞의 책, p.124. (미군정청 관보 내용별 분류-인사 34.1%, 공고, 포고 9.2%, 법령 29.5%, 행정명령 3.5% 등)을 보면 미군정청 당시 관보의 게재 내용을 알

않는다. 생산 목적에서 언급하였듯이, 관보의 내용에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 과거의 조칙이나 칙서, 법률 등이고 현재의 개념으로 치환하면 헌법을 위시로 한 법체계 전반이다. 관보의 제 1 목적은 통치 기반이 되는 법체계의 공시으로써 법률 효력을 확보하는 데에 있음을 게재 내용들이 잘 드러낸다. 이는 인사 행정 정보가 다수를 차지했던 조보와는 일견 달라 보이는 부분이지만, 전연하였던 대로 지배 계층의 확대라는 통시적 흐름을 감안하고 볼 여지가 있다.

역사기록물 연구는 크게 내용과 형식으로 나눌 수 있으며, 그 중 후자에 대한 연구 범위는 문서서식과 서체로 구분할 수 있다.¹³⁴⁾ 문서에 대한 진본성 등을 확인하는 측면에서 내용 못지않게 형식에 대한 탐구도 중요하다.¹³⁵⁾ 관보에는 일정한 형식이 존재한다. 이는 형태상 유동성이 많은 조보와의 큰 차이점이기도 한데, 규격에서부터 게재 내용의 순서에 이르기까지 새로운 형태의 질서가 잡혔다는 점에서 그러하다. 부록 1은 관보의 초창기인 1895년 3월에 반포된 <官報 體樣을 變更할 事>로서, 우리나라 관보의 원형을 제시하고 있다고 할 수 있다. 현행 관보의 경우 「관보발행예규」에서 제호 및 서식, 종이 규격과 편철 방법 등을 제시하고 있다.¹³⁶⁾

구한국 시기의 관보를 살펴보면 현행 관보와 비교해서 미세한 차이가 보일 뿐, 형태상으로 크게 변화하지 않았다는 것을 알 수 있다. ‘官報’라는 동일 제호(題號) 아래 각 순서에 맞는 연번(連番)이 부여되었던 점은 현행 관보와 같으며, 이러한 점들은 ‘지적 통제’를 행한다는 측면에서 이

수 있다.

또한 현행 관보의 내용별 분류(2015.8.10.(제18572호)-2015.11.9.(제18633호): 정호 60건, 그2 6건 총 66건 합계)의 결과, 현행 관보는 고시 및 공고가 66.2%를 차지하는 절대적인 비율이었고 단순 인사 기사는 0.3% 도 채 안 되는 모습을 보임을 알 수 있다. 이러한 관보 게재 내용의 변화는 과도기였던 미군정청 시절과 안정적인 현재 정부와의 시대적 배경을 감안해야 할 것이다.

134) 김정하(1999), 앞의 논문, p. 26.

135) 김정하(1999), 앞의 논문, p. 51.

136) 국가법령정보센터 홈페이지:

<http://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=1&query=%EA%B4%80%EB%B3%B4#liBgcolor0> (관보발행예규)

해 가능하다. 출처 확인 및 분류 · 기술 과정을 거쳐 기록의 내용과 생산 맥락을 파악할 수 있도록 통제 · 관리하는 것을 의미하는 지적통제¹³⁷⁾는 전언한 주제별 분류방식과도 일맥상통한 것으로, 이를 통해 각 분류별 통일성을 제고함과 동시에 향후 효용 가치를 극대화한다는 측면에서 의미가 있다.

주제별 분류방식은 조보와의 차이에서 극명하다. 조보는 특정한 형태가 없다. 일자를 기록한 이후에는 정해진 형식 없이 기재하는 방식으로 시행되었다. 현존하는 각 조보마다 조금씩 기재 방식이 다르다. 단, 지방에 보내는 조보의 경우 시차의 문제 때문에 조보가 발행되는 오전에 실릴 내용에 맞게, 그 전날 오후의 기사인지 익일 오전 기사인지를 나누는 정도의 항목이 있을 따름이다.¹³⁸⁾ 실제 조보의 크기는 대체로 35cm 이고 길이는 일정하지 않았으며, 제호나 기사의 제목이 없었다. 오직 발행일자만이 배호의 첫머리에 적혀져 있고, 각 기사들을 사건 처리 순서에 따라 기록할 뿐이었다.¹³⁹⁾ 주제별 분류방식은 조선 정부가 갑오개혁 이듬해 내각제로서 정체를 변화하면서 병행했던 일련의 산물이라고 볼 수 있는데, 이에선 문서취급규정과 문서정리규칙에서의 일본식 ‘유별부목제(類別部目制)’와 ‘종별보존제(種別保存制)’의 영향을 직접적으로 받았던 것으로 보인다.¹⁴⁰⁾ 즉, 생산단계에서부터 같은 종류의 것들을 분류하여 보존 기간을 매기고자 하는 위의 제도들은, 이질적 정보들의 집합이라고 볼 수 있는 관보의 편찬 과정에 있어서의 주제별 분류 방식 도입과 동일 선상에서 이해 가능하다.

표기 방식의 차이도 언급을 비교해야 할 것이다. 조보는 순한문으로 표기되었고 부분적으로 이두가 사용되었다. 이에 더해 필사가 주를 이룬 가운데 인쇄를 하려는 시도가 더러 있었다. 이에 반해, 관보는 국한문 혼용에서 시작하여 총독부 시절의 일본어 전용을 거쳐서 미군정시기에는

137) 한국기록학회(2008), 앞의 책, pp.236-237. 참조.

138) 上狀○日을 기준으로 위 부분에는 前日 오후 기사가, 아랫 부분에는 當日 오전 기사가 실리는 것을 확인할 수 있다. 서울대학교 규장각(1996), 앞의 책, 해제 및 박정규, 앞의 논문, p. 98. 참조.

139) 한국기록학회(2008), 앞의 책, p. 344.

140) 김건우(2008), 앞의 책, p. 22.

영어 및 국어 혼용을 하였고 한글 전용으로 순차적으로 변화하였다. 세로쓰기에서 가로쓰기로 변화한 것도 통시적 흐름에 따른 주목할 만한 부분이다.

조보에서 관보로 변화하는 시기에 새로운 제도 및 사상이 대거 유입되었으며 새 시대의 산물인 관보 역시 이러한 영향을 직접적으로 받았다. 이는 문서 서식이나 형태 등의 외형적인 부분에서 두드러지며, 시대 변화에 따른 여러 가지 대체 매체의 발달과도 맥을 같이할 것이다. 그러나 본질적인 게재 내용이나 성격 측면에서까지 획기적인 질적 변화가 존재하기 보다는, 근대 국가로의 발전과 함께 조보의 생산 주체이자 실질적인 3권(입법권, 사법권, 행정권)의 행사자였던 국왕 및 조정의 권한이 분산되었다는 측면에서 변화하였다고 이해하는 편이 옳을 것이다. 행정권으로의 계통 분화는 관보의 영역으로 특화되었던 것으로 보인다. 조보와 관보는 분명 상당한 접점을 공유하고 있으며, 법치주의의 근간을 이루는 요소로 관보가 제도권으로 편입되면서 조보의 역사적 소임은 끝나게 된다.

맺음말

본고에서는 조선시대 조보에 대해 문헌학적 분석을 중심으로 한 연구를 실행하였다. 조보는 현대 기록 관리 체계에 편입되어 있는 관보라는 유사 개체가 존재하기에, 둘의 비교를 바탕으로 조보 고유의 특징을 현대 기록학적 개념에서 파악하고자 하였다. 궁극적으로 본 과정을 통해 1차 사료의 배타성과 규정의 소략함 등으로 인해 한계가 있던 조보 및 조보 기록 관리 실태에 대해 해석의 가능성을 더하는 것을 목적으로 하였다.

이를 위해 먼저 조보의 기록 관리 체계 과정을 고찰하였다. 조보에 대한 개괄적 이해를 바탕으로 조보와 관보의 기록물로서의 기준점을 설정한 후 직접 비교를 행하였다. 생산 주체, 생산 목적, 게재 내용 및 형식의 등으로 비교를 실시함으로써 선명성을 부각시키고자 하였다.

본고를 통한 의의는 다음과 같다. 기록물로서 정의된 조보의 기록 관리 체계로의 분석을 피하여, 규정의 미흡함으로 크게 드러나지 않았던 조보의 생산, 수집, 활용 체계에 대한 개괄적인 분석을 문헌을 통해 재구성하였다. 조보의 기록물적 생애를 살펴봄으로써 체계적 틀에서의 관리 가능성에 대하여 고찰하였다. 또한, 조보와 관보의 직접적 비교를 시도함으로써 두 대상의 공통점 및 차이점을 밝히고 이를 계통적 흐름에서 살펴보았다. 각 항목에서 두 대상은 현대 기록학의 가치 평가론적 입장에서 1차적 가치와 2차적 가치를 모두 지니는데 비해, 통시적 흐름과 시대상에 따른 제도 변화의 영향을 받았다. 이는 기능 분화의 관점에서 조망할 수 있는데, 그럼에도 크게 변질되지 않은 동질적인 부분이 있다는 것을 밝혔다. 이러한 과정을 통해 당대에 있어서 조보가 가지는 기록학적 역할과 의미를 규명하였다.

기록학적 관점을 적용한 조보의 역할 규명에 있어서, 조선시대의 당대 활용도가 높았던 행정적 가치 및 법적 가치, 즉 1차적 가치를 지님을 첫 번째로 들 수 있다. 두 번째로, 조보는 일종의 정보 공개 창구 역할을 하였다. 이는 비단 사대부를 위시로 한 최상위 관료 집단 뿐 아니라 민간을 대상으로 하는 사실도 있었던 바, 투명성이나 설명 책임성 같은 기록

학적 개념과 결부된 대외 공개 역할을 하였다고 볼 수 있다. 세 번째로, 보존을 통해 조선 시대 기록 체계에 편입되어 향후 사서 편찬의 축으로 활용되는 비현용 단계의 2차적 가치를 가짐을 상고할 수 있다. 나아가 법률 효력의 근본이 되는 대외적 공포 통로가 되었는데, 이러한 기능은 특징적으로 분화하여 훗날 관보의 존재로 이어진다.

본고는 현대 기록 관리 개념을 조보라는 대상에 적용시킴으로써 조보의 이해에 대한 새로운 가능성을 제시하였다. 기록물로서의 조보는 단순한 편집물 혹은 소식지가 아니라 기록물적 속성을 띠고 있는 1차 자료로서의 기능을 하는 측면이 있었으나 별도의 규정은 미비하였다. 대신 생산에 있어서 특정한 관리 체계를 갖춘 채 운영이 되었으며 수집과 활용 측면에서도 관례가 존재하는 것으로 추정되는 등 일정한 기록 관리의 객체로 기능하였을 여지가 있다. 조보에 대한 현대 기록학 개념의 접목 시도는, 그동안 매체로서의 기능에만 초점을 맞추었던 기존 연구 흐름에서 새로운 계기가 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 자료

『六典條例』 (법제처, 『육전조례: 이전편』, 법제자료 제24집, 법제처, 1965-68).

『銀臺條例』 (이강욱 옮김, 『은대조례』, 한국고전번역원, 2012).

『日記廳膳錄』 (민족문화추진회, 『일기청등록』, 2005).

『古文書』 11, 12 (서울대학교규장각, 1996).

『國史編纂委員會所藏 古文書』 1(朝報 上), 2(朝報 下) (국사편찬위원회, 2008).

『古法典用語集』 (법제처, 『고법전용어집』, 1979).

「공공기록물관리예규」 (국가법령정보센터)

「관보규정」 (국가법령정보센터)

「관보규정시행규칙」 (국가법령정보센터)

「관보발행예규」 (국가법령정보센터)

국가기록원(2000), 「2000년도 기록물관리전문과정 교육교재」

국가기록원(2010), 「2010 기록관 기록관리실무」

국가기록원(2013), 「2013년도 정부간행물 발간등록 및 송부 지침」

국가기록원(2015), 「2015 기록관 기록관리실무」,

2. 단행본

- 김건우(2008), 『근대 공문서의 탄생』, 소와당.
- 김경수(2000), 『‘언론’이 조선왕조 500년을 일구었다-조선시대의 언론·출판 이야기-』, 가람기획.
- 김운태(2002), 『朝鮮王朝政治行政史-近世篇』, 박영사.
- 김정하(2007), 『기록물관리학 개론』, 아카넷.
- 모리스 꾸랑, 이희재 역(1994), 『韓國書誌』, 일조각.
- 박성진, 이승일(2007), 『조선총독부 공문서』, 역사비평사.
- 셸렌버그, 이원영 역(2002), 『현대기록학개론』, 진리탐구.
- 송병기 외 2인 編(1970), 『韓末近代法令資料集』 I, 대한민국국회도서관.
- 송병기 외 2인 編(1970), 『韓末近代法令資料集』 VI, 대한민국국회도서관.
- 심영환(2008), 『조선시대 고문서 초서체 연구』, 소와당.
- 오동근 역(2011), 『문헌정보학용어사전』, 태일사.
- 정공식(2002), 『韓國近代法史攷』, 박영사.
- 체사레 파올리, 김정하 역(2004), 『서양 고문서학 개론』, 아카넷.
- 최승희(1989), 『韓國古文書研究』, 지식산업사.
- 최정태(1992), 『한국의 官報』, 아세아문화사.
- _____ (2001), 『기록학개론』, 아세아문화사.
- 한국기록관리학회(2010), 『기록관리론』 3판.
- 한국기록학회(2008), 『기록학용어사전』, 역사비평사.

3. 논문

- 권태억(1994), 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」, 『奎章閣』 제17호, 서울대학교 규장각한국학연구원.
- 김경래(2007), 「仁祖代 朝報와 公論政治」, 『韓國史論』 제53호, 서울대학교 국사학과.

- 김경수(1999), 「『朝報』의 발행과 그 성격」, 『史學研究』 제58·59호, 한국사학회.
- 김영숙(2007), 「근대 미디어로서의 관보 창간 - 메이지 일본과 조선을 중심으로-」, 『日本學研究』, 제37집, 단국대학교 일본연구소.
- 김영주(2008), 「조보에 대한 몇 가지 쟁점」, 『한국언론정보학보』 통권43호, 한국언론정보학회.
- 김재문(2001), 「한국전통법의 정신과 법체계 19: 입법사상 · 입법이론: 법령의 반포와 시행이론」, 『司法行政』 2001년 1월호, 한국사법행정학회, 한국사법행정학회.
- 김정하(1999), 「역사기록물에 대한 고문서학 - 고서체학 연구 및 그 보존과 활용에 대한 기록관리 연구 - 」, 『古文書研究』 제16권, 한국고문서학회.
- 김혁(2003), 「朝鮮時代 中央官廳 記錄物에서 謄錄의 위상」, 『書誌學報』 제26권, 한국서지학회.
- 김현영(2006), 「조선시대 지방 관아에서의 기록의 생산과 보존」, 『古文書研究』 제28권, 한국고문서학회.
- 명경일(2014), 「정조대 傳敎軸을 통해 본 『승정원일기』의 문서 謄錄 체계」, 『古文書研究』 제44권, 한국고문서학회.
- 박도원(2015), 「조선시대 천문 기록 관리에 관한 기록학적 연구」, 서울대학교 대학원 협동과정 기록관리학전공 석사학위 논문.
- 박정규(1978), 「朝報의 起源에 대한 研究」, 『언론정보연구』 제17호, 서울대학교 언론정보연구소.
- _____ (1982), 「朝鮮王朝時代의 前近代의 新聞에 關한 研究」, 서울대학교 대학원 신문학과 박사학위 논문.
- 신병주(2001), 「『承政院日記』의 자료적 가치에 관한 연구 -『朝鮮王朝實錄』과의 비교를 중심으로-」, 『奎章閣』 24호, 서울대학교 규장각한국학연구원.
- _____ (2008), 「조선후기 기록물 편찬과 관리」, 『기록학연구』 제17호, 한국기록학회.

- 양진석(2000), 「國民大 所藏 朝報의 특징」, 『學藝研究』 창간호, 국민대학교 박물관.
- 오항녕(2001), 「실록(實錄):등록(謄錄)의 위계(位階)」, 『기록학연구』 제3호, 한국기록학회.
- _____(2008), 「조선전기 기록관리 체계의 이해」, 『기록학연구』 제17호, 한국기록학회.
- 유영옥(2011), 「『頤齋亂藁』를 통해 본 ‘朝報’의 유통과 함의」, 『동양한문학연구』 제33호, 동양한문학회.
- 이강욱(2010), 「『承政院日記』를 통해 본 草記의 전면적 考察」, 『민족문화』, 제34집, 한국고전번역원.
- 이경용(2002), 「한국 근현대 기록관리제도사 연구: 1894-1969년」, 중앙대학교 대학원 사학과 박사학위 논문.
- 이동희(1993), 「朝鮮 世宗代 承政院의 活動과 그 政治的 意味」, 『歷史學報』 제138집, 역사학회.
- 이형중(2012), 「조선시대 등록(謄錄)체계의 기록학적 의미와 현대적 변용」, 서울대학교 대학원 협동과정 기록관리학전공 석사학위 논문.
- 이흥두(2003), 「『承政院日記』의 文獻學的 特徵과 情報化 方案」, 『韓國史論』 제37호, 국사편찬위원회.
- 임종순(1969), 「朝報와 京報에 대하여」, 『書誌學』 제2호, 한국서지학회
- 조맹기(2011), 「소문(所聞)에서 신문(新聞)으로: 『조보』, 대간 제도, 『독립신문』 사이의 내적 연관성」, 『스피치와 커뮤니케이션』 제15호, 한국소통학회.
- 차배근(1980), 「우리나라 朝報에 대한 新聞學的 分析攷: 韓國新聞의 原型으로서의 그 史的 意義」, 『언론정보연구』 제17호, 서울대학교 언론정보연구소.
- _____(1984), 「中國 邸報의 起源과 發達過程에 관한 小考」, 『언론정보연구』 제21호, 서울대학교 언론정보연구소.
- 차용걸(1979), 「朝鮮王朝實錄의 編纂態도와 史官의 歷史認識」, 『韓國史論』 제6호, 국사편찬위원회.

차진아(2007), 「공포는 법률의 효력발생요건인가?」, 『저스티스』, 2007년 8월호, 한국법학원.

홍문기(2004), 「갑오개혁 이후 비서기관의 변천과 군주권」, 서울대학교 대학원 국사학과 석사학위 논문.

4. 웹페이지

국가기록원 홈페이지 관보 소개란

<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewIntroduction01.do>
(2015.12.29. 인출)

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/main.html> (2015.12.29. 인출)

네이버 사전 <http://dic.naver.com/> (2015.12.29. 인출)

대한민국 전자관보

<http://www.moi.go.kr/frt/sub/a05/gwanboMain/screen.do> ((2015.12.29. 인출)

승정원일기 <http://sjw.history.go.kr/main.do> (2015.12.29. 인출)

조선왕조실록 <http://sillok.history.go.kr/main/main.do> (2015.12.29. 인출)

한국고전종합DB <http://db.itkc.or.kr/itkcdb/mainIndexIframe.jsp>
(2015.12.29. 인출)

Abstract

An archival study on Chobo

Jinwon Seo

Program in Archival Science

The Graduate School

Seoul National University

During the Chosun Dynasty, the state affairs of the king were organized daily by *Seungjeongwon*(承政院) and distributed to high officials, central and local authorities until *the time of the Gabo Reform of 1894*(甲午改革). This study centers its focus on the bibliographical analysis of *Chobo*(朝報).

Defining *Chobo*(朝報) as records, this dissertation considers the possible systematic archival management of these records. such approach in a systematic aspect was made to identify common and different characteristics in direct comparison between *Chobo* and the official gazette.

Both characterized with the primary and the secondary values of the modern archival study, *Chobo* and the official gazette(官報) do have their differences, affected by diachronic flow and systematic change. As this can be viewed in the light of functional diversification, this

study clarifies that the difference here is not of great magnitude but rather share much in common.

In archival aspect, *Chobo* was a primary news source among state officials and also acted as an access to public documents during the Chosun Dynasty.(primary value) Additionally, *Chobo* proved to be a valuable pool of history. later referred to when compiling *Josonwangjosillok*(『朝鮮王朝實錄』).(secondary value)

While fulfilling its purpose as a primary archival source, *Chobo* lacked proper regular system. On the other hands, there was a specific system in production of gazettes and also a customary practice in collecting and exercising *Chobo* as a valuable asset in archival management, meaning that *Chobo* establishes itself much more than a gazette or a newsletter.

**keywords : Chobo(朝報), official gazette(官報),
records management**

Student Number : 2014-20144